

*Az Alkotmány
a gyakorlatban*

Az Alkotmány a gyakorlatban

Alkotmány és Jogi Könyvkiadó

A Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó azzal a céllal adja olvasói kezébe ezt a könyvet, hogy az 1985. évi tavaszán sorra kerülő választások alkalmából minél szélesebb körben ismertté váljon a módosított Alkotmány.

A kézikönyv felépítése az Alkotmány fejezeteit követi, nagy teret adva a közérdeklődésre számot tartó kérdések feldolgozásának. Részletesen foglalkozik a kötet az állampolgárok alapvető jogaival és kötelezéseivel, s kimerítő elemzést ad a választásokról, bemutatva választási rendszerünk új, demokratikus vonásait.

A mű függeléként tartalmazza a Magyar Népköztársaság Alkotmányának teljes szövegét. Az újonnan megválasztott országgyűlési képviselők, tanácsfunkcionáriusok és tanácsstagok, valamint a pótképviselők és póttanácsstagok számára a könyv nélkülözhetetlen jogi alapismereteket, de minden érdeklődő állampolgár részére is hasznos tudnivalókat tartalmaz.

Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó

Az Alkotmány a gyakorlatban

*Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
Budapest, 1985*

Szerzők:

- Bevezető Dr. Kovács István
I. Fejezet Dr. Pillér András és Dr. Zsuffa István
II. Fejezet Dr. Besnyő Károly
III. Fejezet Dr. Mónus Lajos
IV. Fejezet Dr. Raft Miklós
V. Fejezet Dr. Petrik Ferenc
VI. Fejezet Dr. Lévai Tibor
VII. Fejezet Dr. Gál Tivadar
VIII. Fejezet Dr. Fonyó Gyula
IX. Fejezet Nyulásziné dr. Straub Éva

Szerkesztő: Dr. Besnyő Károly

Kézirat lezárva: 1984. október 19-én

© Besnyő Károly, Budapest, 1985

ISBN 963 221 521 4

Állományból törölve
példány

KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI EGYETEM
KÖNYVTÁRA
309-11/85

B 40 354 (s) T

FŐLÖSPÉLDÁNY

Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem
Központi Könyvtár
Állományból törölve... jegyzéken

Tartalomjegyzék

Bevezető 13

I. fejezet

A Magyar Népköztársaság társadalmi rendje

- I. A társadalmi rend fogalma és alkotmányos szabályozása 31
- II. Társadalmunk osztályszerkezete 36
- III. A politikai rendszer alkotmányos szabályozása 41
 - 1. A hatalom osztályalapjai; a hatalom gyakorlásának alapvető célja és iránya 44
 - 2. Az államhatalom gyakorlásának konkrét formái; a képviselői elv és a közvetlen demokrácia 47
 - 3. A párt vezető szerepe 49
 - 4. A társadalmi szervezetek 52
 - a) A társadalmi szervezetek főbb ismérvei és típusai 54
 - b) A Hazafias Népfront 58
 - c) A szakszervezetek 61
- IV. A társadalmi rend gazdasági alapjai 65
 - 1. A gazdasági rend szabályozása 65
 - a) A gazdasági alap fogalma 65
 - b) A gazdasági rend alkotmányi szabályozása 67
 - c) A gazdasági rend a magyar Alkotmányban 69
 - 2. A tulajdonviszonyok főbb kérdései 71
 - a) A szocialista termelési viszonyok létrehozása 72
 - b) A társadalmi tulajdon 74
 - c) A szocialista állami tulajdon 78

- d) A szövetkezeti tulajdon 84
- e) A személyi tulajdon 89
- f) A magántulajdon 94
- g) Az öröklési jog 98
- 3. A gazdaságirányítás alapjai 100
 - a) Általános kérdések 100
 - b) A népgazdasági tervezés 102
 - c) A vállalatok önálló gazdálkodása 107
- 4. Az elosztási viszonyok szabályozása 110
 - a) A munkában való részvétel szabályozása 111
 - b) A munka díjazásának szabályozása 114
- V. A társadalmi rendre vonatkozó egyéb alkotmányos szabályok 116

II. fejezet

A Magyar Népköztársaság Országgyűlése és a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa

- I. Az államhatalmi szervek 120
- II. Az Országgyűlés 121
 - 1. Az Országgyűlés hazánk felszabadulása után 121
 - 2. Az Országgyűlés jogköre és ülései 124
 - 3. Az Országgyűlés tisztségviselői és szervei 126
 - 4. Választás, pótképviselő 127
 - 5. A képviselők jogállása 128
 - 6. Az Országgyűlés állandó bizottságai és az Alkotmányjogi Tanács 130
 - 7. A képviselő választókerületi munkája 133
 - 8. Az Országgyűlés kapcsolatai külföldön és itthon 134
- III. Az Elnöki Tanács 137
 - 1. Az Elnöki Tanács létrehozásától napjainkig 138
 - 2. Az Elnöki Tanács választása és tisztségviselői 139
 - 3. Az Elnöki Tanács testületi tevékenysége 142

III. fejezet
A Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa

- I. Az államigazgatás központi irányító szervei 154
 - 1. A Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa 157
 - 2. A kormánybizottságok 170
 - 3. A minisztériumok 178
 - 4. Az országos hatáskörű állami szervek 182
- II. A jogalkotás rendje 186

IV. fejezet
A tanácsok

- I. A tanácsok országos rendszere 196
- II. A tanácsok jellege 198
- III. A tanácsok feladatai és hatásköre 201
- IV. A tanácsok szervezete és működése 207
 - 1. A tanács testületi működése, a tanács tagjai 207
 - 2. A végrehajtó bizottság 209
 - 3. A tanács tisztségviselői 214
 - 4. A tanács bizottságai 218
- V. A tanács szakigazgatási szervezete (Tanácsapparat) 220
 - 1. A szakigazgatási szerv fogalma és rendeltetése 220
 - 2. A szakigazgatási szerv irányítása 222
 - 3. A szakigazgatási szerv feladatai 224
- VI. A tanácsok tömegkapcsolatai 226
- VII. A tanácsok és szerveik központi irányítása 229
 - 1. Az Országgyűlés irányító tevékenysége 229
 - 2. A Népköztársaság Elnöki Tanácsának a tanácsokkal kapcsolatos hatásköre 230
 - 3. A Minisztertanács irányító tevékenysége 231
 - 4. A Minisztertanács Tanácsi Hivatala 232
 - 5. A miniszter kapcsolata a tanácsokkal 233

V. fejezet
A bírói szervezet

- I. Történeti fejlődés 234
- II. A bíróságok feladata 239
- III. Az igazságszolgáltatás alapelvei 241
 - 1. Az igazságszolgáltatás egysége 242
 - 2. A bírói függetlenség 244
 - 3. A társasbíráskodás elve 247
 - 4. A néprésztétel elve 248
 - 5. A bírák választásának elve 250
 - 6. A védelem és a jogi képviselő joga 252
 - 7. A nyilvánosság elve 253
 - 8. Az anyanyelv használatának biztosítása 254
 - 9. A kontradiktórius tárgyalás, a közvetlenség és a szóbeliség elve 255
- IV. A bírósági szervezet 256
 - 1. Helyi bíróság 258
 - 2. Megyei bíróság 259
 - 3. Munkaügyi bíróság 260
 - 4. Katonai bíróság 261
 - 5. Legfelsőbb Bíróság 261
- V. A bírák jogállása 263
- VI. A bíróság határozatának végrehajtása 266
- VII. Az ügyvéd és a jogtanácsos 268

VI. fejezet
Az ügyészség

- I. Az ügyészség kialakulása 272
- II. Az ügyészség alkotmányjogi helyzete; feladata 274
- III. Az ügyészség szervezete 278
- IV. Az ügyészi szakági tevékenységek 280
- V. A jogsértések megelőzése 285
- VI. Az ügyészség kapcsolata a párt- és állami szervekkel 286

VII. fejezet
Az állampolgárok alapvető jogai és kötelességei

- I. Bevezetés 287
 - 1. Az állampolgári jogokról általában 288
 - 2. Az alapvető állampolgári jogok fogalma 288
 - 3. Az állampolgárok alapvető jogainak és kötelességeinek tárgyalási rendje 288
- II. Az állampolgárok alapvető jogai 289
 - 1. A munkához való jog 289
 - a) A munkához való jog elemei 289
 - aa) A munkavégzésre irányuló jogviszony létesítése 289
 - ab) A munkavégzésre irányuló jog 290
 - ac) A munkavégzés kötelezettsége 290
 - ad) A szervezkedéshez való jog 291
 - ae) A munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony létesítésének joga 291
 - af) A felmondáshoz való jog 291
 - ag) A tanuláshoz, képzéshez, átképzéshez, továbbképzéshez való jog 291
 - ah) A munka díjazásához való jog 292
 - b) A munkához való jog érvényesítésének elősegítése 293
 - ba) A teljes foglalkoztatottság 293
 - bb) A népgazdaság termelőerőinek tervszerű fejlesztése 293
 - bc) A munkaerő-gazdálkodás 294
 - 2. A pihenéshez való jog 294
 - a) A törvényes munkaidő megállapítása 295
 - b) A fizetett szabadság 295
 - c) Az üdülés megszervezése 295
 - 3. Az élet, a testi épség és az egészség védelméhez való jog 296
 - a) Az élet, a testi épség és az egészség védelméhez való jog elemei 297
 - b) Munkavédelem 298
 - c) Az egészségvédelem 301
 - d) A környezetvédelem 303
 - 4. Öregség, betegség, munkaképtelenség esetén anyagi ellátáshoz való jog 306

- a) Anyagi ellátás a társadalombiztosítás keretében 307
- b) A szociális ellátás 308
- c) Anyagi ellátás családi kapcsolatok alapján 309
- d) A nyugdíjrendszer 310
- 5. A művelődéshez való jog 311
 - a) A közművelődés alapelvei és intézményei 311
 - b) A közművelődés megalapozása és kiterjesztése 313
 - c) Az oktatásban részt vevők anyagi támogatása 314
- 6. A tudományos és művészi munka szabadsága 315
 - a) A tudományos tevékenység szabadsága 315
 - b) A művészeti tevékenység szabadsága 317
- 7. Az állampolgárok törvény előtti egyenlősége 318
 - a) A törvény előtti egyenlőség 319
 - b) A nemek közötti megkülönböztetés tilalma 330
 - c) A felekezetek közötti hátrányos megkülönböztetés tilalma 320
 - d) A nemzetiségek egyenjogúsága és az anyanyelv használata 320
- 8. A nők és a férfiak egyenjogúsága 321
 - a) Egyenlő munkalehetőségek és munkafeltételek 323
 - b) Az anya- és gyermekvédelem 324
- 9. A lelkiismereti szabadság 325
- 10. A szólás-, a sajtó- és a gyülekezési szabadság 326
 - a) A szólásszabadság 327
 - b) A sajtószabadság 327
 - c) A gyülekezési szabadság 329
- 11. Az egyesülési jog 329
 - a) Az egyesületek 330
 - b) A tömegszervezetek 331
 - ba) A szakszervezetek 331
 - bb) A KISZ és az Úttörőszövetség 332
 - bc) A Magyar Nők Országos Tanácsa 333
 - bd) A Magyar Vöröskereszt 333
 - be) Egyéb fontos társadalmi és érdekvédelmi szervek 333
 - c) A tömegmozgalmak 334
 - d) A szövetkezetek 336
- 12. A személyi szabadság és sérthetetlenség joga 336
 - a) Az állampolgárokat megillető személyi szabadság joga 336

b) Különleges helyzetben levő állampolgárok személyi szabadságának és sérthetetlenségének joga 339

c) A levéltitok és a magánlakás tiszteletben tartása 340

d) Egyéb formák 340

13. A menedékjog 341

14. A közügyek intézésében való részvétel joga 342

III. Az állampolgárok alapvető kötelességei 344

1. A nép vagyonának védelme, a társadalmi tulajdon szilárdítása 345

2. A Magyar Népköztársaság gazdasági erejének fokozása 347

3. A műveltség gyarapítása 348

4. Az ország természeti és kulturális értékeinek oltalmazása 348

5. A társadalom rendjének erősítése 349

6. A haza védelme 350

VIII. fejezet

A választások alapelvei

A választásokról 354

1. A választójog 356

2. A választók nyilvántartása 358

3. Bíróság döntése a nyilvántartásba vételről 359

4. Igazolással szavazás 360

5. A választókerületek 360

6. A szavazókörök 361

7. A választási szervek 362

a) Az Országos Választási Elnökség feladatai 364

b) A fővárosi, megyei választási elnökség feladatai 364

c) A helyi választási elnökség feladatai 364

d) A szavazatszedő bizottság feladatai 365

8. A jelölés 366

9. A jelöltek bejelentése és elfogadása 368

10. Az országos választási lista 369

11. A szavazás 370

12. A szavazatok összesámlálása 373

13. A választás eredményének megállapítása 374

14. Pótképviselő, póttanácsstag 375

15. Pótválasztás 375

16. Időközi választás 376
17. Visszahívás 377
18. A képviselő és a tanácstag jogi helyzete az igazgatási terület megváltozása esetén 378
19. A fővárosi és a megyei tanácstagok választása 379

IX. fejezet

A Magyar Népköztársaság címere, zászlaja, fővárosa

- I. A Magyar Népköztársaság címere 382
- II. A Magyar Népköztársaság zászlaja 385
- III. A Magyar Népköztársaság fővárosa 386

Függelék

1. A Magyar Népköztársaság Alkotmánya 391
2. Az Országgyűlés 6/1971 – 75. számú határozata az Országgyűlés ügyrendjének módosításáról és egységes szövegéről 407
3. Az 1983. évi III. törvény az országgyűlési képviselők és a tanácstagok választásáról 422

Alkotmány és társadalmi gyakorlat

Az alkotmány olyan mély és közvetlen hatással van az állam egész jogrendjére és politikai életére, hogy hatályban létének egész idején joggal vizsgálható, nincs-e elmaradás az alkotmány tételeinek gyakorlati megvalósításában. Áll ez a Magyar Népköztársaság 1949-ben elfogadott Alkotmányára is. Azóta 35 esztendő telt el. Ez jóformán egy szűkre szabott emberöltő. Általában ennyire tehető egy ember aktív életszakasza. Ám az eltelt három és fél évtized folyamán szinte állandóan napirenden volt a kérdés, vajon az Alkotmány gyakorlati végrehajtása összhangban van-e a benne megfogalmazott reményekkel? Az Alkotmány végrehajtásáért felelős politikai vezetők és állami szervek mennyiben feleltek meg annak a nagy várnak, amelyet a dolgozók milliói az ország első szocialista alkotmányával szemben támasztottak? Nincs ez másként ma sem. Az Alkotmány elfogadása óta felnőtt új generáció és az ifjúság százezrei is gyakran az Alkotmány realizálásától várják olyan igényeik kielégítését, amelyekre az Alkotmány szerkesztői nem is gondoltak. Azt sem lehet tagadni, hogy az 1949. évi Alkotmány végrehajtása vagy inkább a végrehajtás történelmi folyamatának vizsgálata számos olyan kényes kérdést hoz fel színre, amelyre — valljuk be — ma is igen nehéz elfogadható választ adni. Így aztán könnyen kél olyan látszat, hogy az idő előrehaladásával nem csökken, hanem egyre nagyobb lesz a távolság az Alkotmány és a valóság között. Ez lassan utat nyithat olyan nézetek kialakulásához is, hogy az Alkotmány szükségképpen csak a szocializmus valamiféle idealizált képének felvázolására vállalkozhat és egészen más az ún. „reális” szocializmus, s ezt illene minden tisztességes és rendszerhű állampolgárnak tudomásul venni. Innen már csak egy lépés, vagy legalábbis

nem nehéz eljutni olyan konzekvenciákhoz, hogy egyenesen valamiféle „másként gondolkodást” tükröz, sőt ellenzéki, esetleg ellenséges érzületre vall, ha valaki az Alkotmány és a valóság szembeállítását igényli akár az egyén és a közösség, akár a társadalom és az állam viszonyára, vagy a hatalom struktúrájára vetítve. Pedig nagyon nehéz lenne tagadni az Alkotmány és a valóság között feszülő ellentétet. Ennek az ellentétnek az eltakarása viszont — s ezt könnyű belátni — nemcsak az állami fegyelmet ássa alá, de az állampolgári fegyelemre (az állampolgári tudat alakulására) is ártalmas. Hiszen nem ritka az sem, hogy az állampolgárok az Alkotmány egyik vagy másik tételének megsértését könnyű szívvel törlesztésként könyvelik el a meg nem valósult remények számláján.

Ha vállaljuk az Alkotmány és a gyakorlat összevetését, mindjárt szembetűnik, hogy a ma is hatályos, 1949-ben törvénybe iktatott Alkotmányunk elfogadása idején még közel sem volt teljes értékű szocialista alkotmány, legalábbis abban az értelemben, hogy nem a létező szocialista rendet, hanem sokkal inkább a nemzetközi munkásmozgalom több mint egy évszázados küzdelmeiben kialakult nagy társadalmi értékeket rögzítette. Tehát nem a megvalósult szocializmus intézményeit fejezte ki, hanem a szocializmus építésének tervét, a szocialista viszonyok formálására, alakítására irányuló határozott szándékot, az ezzel összefüggő kívánalmakat (néha csak kívánságokat) fogalmazta meg és emelte az alaptörvény rangjára.

Jól tudjuk azt is, hogy ez a tartalom és szabályozási mód nem csupán a magyar Alkotmány specifikuma, hanem több-kevesebb eltéréssel a korszak minden népi demokratikus alkotmányát jellemezte. Talán arra is érdemes felhívni a figyelmet, hogy az alkotmányjogi irodalom hosszú időn át, de bizonyos fokig ma is, elsősorban e korszak szocialista alkotmányaira koncentrálva határozta meg a burzsoá és a szocialista alkotmányok közös és eltérő vonásait. Az eltérő vonások között kiemelt helyen szerepel, hogy míg a burzsoá alkotmányok fő funkciója a létező társadalmi viszonyok stabilizálása, addig a szocialista alkotmányok a létező társadalmi viszonyok lebontásának, illetve átalakításának eszközei. A két alkotmánytípusnak ez a szembeállítása az alkotmányok keletkezésének társadalmi-történeti okaival, osztálykötöttségével magyarázható s igen lényeges további konzekvenciákra vezethet akár az alkotmány szabályozási tárgyait és módszereit, akár az

alkotmányok gyakorlati realizálását, illetve végrehajtásának ellenőrzését vizsgáljuk.

A burzsoá alkotmány ugyanis — köztudomás szerint — a feudális abszolutizmus ellen harcoló polgárság győzelmének eredményeként kapott kiemelt helyet a jogrendszerben. Szabályozási tárgyai között a polgárság számára kedvező társadalmi gazdasági viszonyok védelmét szolgáló jogintézmények, ezen belül a liberalizmus eszmerendszere szerinti szabadságok foglalják el a központi helyet. Ebből következően az alkotmány különleges jogi erejét megalapozó alkotmányos garanciák elsődleges rendeltetése az államhatalom valamiféle korlátozása, éppen e liberális szabadságok és a polgárság szabad tevékenységi köreinek védelme érdekében. Ezeknek a korlátozásoknak a megfogalmazására és tételzésére olyan fejlett és differenciált jogi technika állt rendelkezésre, amelyet részben a rendi monarchiák évszázadai, részben a feudális abszolutizmus nagyra nőtt államgépezete hozott létre. Ugyanez a jogi technika jelentős mértékben megkönnyítette az alkotmány rendelkezéseinek a jogalkotás és a jogalkalmazás megszokott keretei között való realizálását, de kész vagy félig kész modelleket szállított az alkotmány végrehajtását és betartását folyamatosan számontartó intézményesített ellenőrzés szervezeti formáinak kialakításához is.

Az előbb említett szembeállítás értelmében a szocialista alkotmányok alapvető funkciója általában abban állana, hogy a szocializmus, illetve a kommunizmus építésének meghatározott koncepcióját fogalmazzák meg. Így szükségképpen számos olyan programjellegű normát tartalmaznak, amelyek gyakorlati realizálása elsősorban a társadalmi-gazdasági feltételek, esetenként a nemzetközi viszonyok alakulásán múlik, így csak másodlagosan, a szükséges társadalmi-gazdasági feltételek létrejötte esetén kerülhet előtérbe az alkotmány gyakorlati realizálásához szükséges jogalkotás problémája. Ez az álláspont nyíltan vagy burkoltan abból indul ki, hogy a dolgok ilyen állása mellett a szocialista alkotmányok realizálásával összefüggésben fel sem vethető olyan jogi mechanizmus kialakítása, amely a törvényesség átfogó biztosítékai mellett intézményesen garantálja az alkotmányosság speciális, ugyanakkor folyamatos ellenőrzését is.

Könnyű belátni, hogy a burzsoá és a szocialista alkotmányok ilyen fajta megkülönböztetése kizárólag a burzsoá alkotmányokhoz kapcsolja a jogi szabályozásnak minden jogrendszerben, tehát társadalmi rendszerektől függetlenül érvényesülő stabilizáló funkcióját. Az alkot-

mány azonban a szocialista állam viszonyai között is jogszabály, mégpedig nemcsak formáját, hanem tartalmát tekintve is jogszabály. A tételt persze meg is fordíthatjuk. Az alkotmánynak mint külön kategóriának – társadalmi rendszerektől függetlenül – csak úgy van értelme, ha jogszabálynak tekintjük. Az alkotmány *formailag* a jogrendszer élén álló törvény, melyet az elfogadásához és megváltoztatásához előírt különleges eljárások minden más jogszabálynál nagyobb jogi erővel ruháznak fel. Vele semmilyen más jogi előírás (legyen az egyedi intézkedés, vagy jogszabály) nem ellenkezhet. *Tartalmát* tekintve – röviden fogalmazva – egy adott ország államjogának (alkotmányjogának) kódexe (törvénykönyve) azaz: az államhatalom gyakorlásának jogi alaprendjét rögzíti, illetve az államhatalom és a társadalom viszonyának legfontosabb kérdéseit rendező jogszabályokat foglalja magában. A szocialista országokban ez a tartalom határozza meg az alkotmány alaptörvény jellegét.

Az alkotmány jogi jellegét akkor is hangsúlyozni kell, ha tudjuk, hogy az alkotmánykódex politikai töltése (éppen szabályozási tárgyánál, a hatalmi viszonyoknál fogva) sokkal élesebb, mint más jogszabályoké. Annál is inkább, mert az alkotmányt éppen ez a hangsúlyozott jogi jellege különbözteti meg más, ugyancsak nagy jelentőségű politikai dokumentumoktól. (Mint pl. a marxista – leninista párt, vagy a népfront programja.)

A jogi szabályozás stabilizáló funkciójából következik, hogy az alkotmány szerkesztői sem ugorhatják át az alkotmány idején létező társadalmi viszonyokat. Az alkotmánynak mint alaptörvénynek az az elsődleges feladata, hogy az elfogadása idején már létező viszonyokat védelmezze, és az azokra épülő magatartási szabályokat szankcionálja. Ebből következően sokkal kevésbé – s csak meghatározott korlátok között – lehet alkalmas politikai, gazdasági, kulturális, szociális programok kifejezésére. A jogi szabályozásnak ez a korlátja a gyakorlatban esetenként túlságosan merevvé válik, ami olyan konzekvenciák levonására is vezethet, hogy a jog már eleve, eredendően konzervatív. Kétségtelen, hogy a jog stabilizáló funkciójának van bizonyos konzerváló-konzervatív oldala is, ám ez nem állja útját annak, hogy a szocialista alkotmányok programjellegű normákat is tartalmazzanak. Különösen olyan esetekben, ha az új intézmények létrehozásának (vagy a már létező intézmények fejlesztésének) társadalmi feltételei már adottak, s csak a jogi intézményesítés hiányzik. De azt is el kell

fogadni, hogy nemcsak az adott állam fejlődésének történeti útját, hanem távlati céljait is jelezhetik az alkotmányokat bevezető ún. „preambulumok”, vagy az alkotmányhoz kapcsolt deklarációk. Az alkotmánynak ezek a részei tartalmilag, politikai jelentőségükben nem maradnak el az alkotmány ún. tételes rendelkezéseitől, nagymértékben segíthetik azok értelmezését is, ám jogi formájukat, realizálásuk mechanizmusát tekintve mégis megkülönböztetendők azoktól.

Mindezt akkor is hangsúlyozni kell, ha a történeti folyamatban előfordulnak hosszabb vagy rövidebb időszakok, amikor az alkotmányozók szívesen mossák el az alkotmány és a politikai deklaráció közötti határvonalat és programjellegű normák sokasága, vagy gyönyörűen megfogalmazott távlati politikai célkitűzések töltik meg az alkotmány tételes rendelkezései számára fenntartandó fejezeteket is. Ilyen törekvések a szocialista államokban is jelentkeznek. Ez megnehezíti a jogtudomány, a jogalkotók és a jogalkalmazók munkáját. Ilyen esetekben ugyanis jóval bonyolultabb lesz az a feladat, hogy pontosan meghatározzák az alkotmány egészének vagy egyes rendelkezéseinek helyét és szerepét a jogrendszerben.

Talán már az eddig elmondottak is feljogosítanak bennünket annak megállapítására, hogy lehet bizonyos eltérés az elfogadott jogszabály és a gyakorlat között. Ennek az eltérésnek a mennyisége és minősége nemcsak attól függ, hogy a jogalkotó mennyire ismeri a társadalom mozgásának irányát, a gyakorlat igényeit és követelményeit, hanem a jogalkalmazás, a végrehajtás minőségétől is. Annál is inkább, mert a jogalkotó tudatosan fenntart bizonyos mozgási szabadságot a jogalkalmazó számára, hogy a végrehajtás során meghatározott keretek között ugyan, de a jogszabály módosítása nélkül követni tudja a gyors társadalmi változásokat. E mozgási szabadság mértéke, tűrési határa több tényező függvénye. Jóval nagyobb a hosszabb időszakra előirányzott törvényeknél, mint az alacsonyabb szintű végrehajtási rendeleteknél. Az is igaz, hogy a nagy társadalmi átalakulások időszakában általában a jogalkotás minden szintjén nagyobb a tűrési határ. Ma már bizonyos fokú egyszerűsítés veszélyét is vállalva, a szocializmus viszonyai között is elfogadhatjuk azt a megállapítást, miszerint a rendelet hónapokra, a törvény évekre, az alkotmány évtizedekre szól. Ehhez igazodnak az alkotmány szabályozási módszerei. Ezzel magyarázható, hogy a közönséges törvényhozáshoz viszonyítva jóval ritkábban kerül sor az alkotmány egyik vagy másik rendelkezésének módo-



sítására, vagy a korábbi alkotmánynak új alkotmánnyal való felváltására.

A két alkotmánytípusnak, a polgári és a szocialista alkotmányoknak stabilizáló és programadó alkotmányokként való szembeállítás, ha tartalmaz is néhány olyan elemet, mely az alkotmányok eltérő funkcióit tükrözi, valójában nem más, mint a burzsoá és a szocialista alkotmányfejlődés kezdeti szakaszaira jellemző néhány sajátos vonás túlzott általánosítása, azoknak a burzsoá és szocialista alkotmányok összes fejlődési időszakaira való kivetítése. Így végül egyszerűsített képet kapunk mind a burzsoá, mind a szocialista alkotmányok funkcióiról és gyakorlati realizálásuk mechanizmusáról. Azt is mondhatnók, hogy e felfogás összekeveri a nagy társadalmi átalakulások különböző időszakait. Pedig a burzsoá alkotmányok társadalmi funkcióit vizsgálva, már Marx megkülönböztette „a forradalmi provizórium”-ot és a „megszilárdult alkotmányos hatalmat”, azaz az államhatalom „nem konstituált” és „konstitutált” állapotát. (Ld. erről: Marx – Engels Művei, 4. köt. Budapest, 1959. 342. old.) Ami most már a szocialista alkotmányfejlődést illeti: egészen nyilvánvaló, hogy a szocializmus alapjainak lerakását követően, tehát abban az időszakban, amikor megtörtént a kizsákmányolók mint osztály felszámolása, kialakultak az új típusú társadalom szervezeti formái, nem lehet lemondani azokról az előnyökről, amelyeket az alkotmányosság védelmére rendelt jogi mechanizmus nyújthat az új típusú intézmények védelmében és megszilárdulásában. Ez nemcsak azt jelenti, hogy folyamatosan gondoskodni kell az alkotmány „karbantartásáról” (arról, hogy az alkotmány szövege adekvát módon tükrözze a változó és fejlődő társadalmi valóságot), hanem gyakorlati végrehajtásának ellenőrzéséről, az alkotmánysértések felderítéséről és ezek jogi eszközökkel való szankcionálásáról is.

Ami most már az Alkotmány szövegének karbantartását illeti: tudjuk, hogy 1949 óta több mint 20 alkotmánymódosítás segítette, vagy legalábbis igyekezett megkönnyíteni az Alkotmány tételeinek a gyakorlatba való átültetését. Ezek közül napjaink számára is igen sok feladatot jelöl ki az 1972. évi I. törvénnyel végrehajtott általános alkotmány revízió, majd az 1983. évi, december 27-én kihirdetett, de nagyobb részt csak 1984, 1985. folyamán hatályba lépő alkotmánymódosítás. (1983. évi II. tv.)

Az 1949. évi népköztársasági Alkotmány megfogalmazására igen

nagy befolyással volt az, hogy 1949 tavaszára, tehát az Alkotmány előkészítésének időszakában Európában lezárult a nemzetközi viszonyok politikai erővonalainak átrendeződése, ezzel egyidejűleg a nemzetközi munkásmozgalmában elméletileg is tisztázást nyert a népi demokratikus átmenet során kialakuló új államhatalom osztálytartalma. Ennek eredményeként nyilvánvalóvá vált, hogy a népi demokratikus állam nem fogható fel olyan plebejus demokráciaként, mely a II. világháború utáni nemzetközi helyzetben a proletariátus diktatúrájának átugráásával nyit utat a szocializmushoz. Megállapítást nyert, hogy a népi demokratikus állam a proletariátus diktatúrájának olyan válfaját testesíti meg, mely osztálytartalmát tekintve azonos a szovjet állammal, de a viszonylag békés átmenet történeti útját kifejező sajátos politikai formák és módszerek felhasználásával építi a szocialista társadalmi rendet. Ebből ered, hogy az 1949. évi népköztársasági Alkotmányunk elfogadása fontos határkőnek számít nemcsak a magyar, hanem általában az európai népi demokráciák alkotmányfejlődésében is. Ez volt az első olyan népi demokratikus alkotmány, mely tudatosan szocialista alkotmányként és a proletariátus diktatúrája alkotmányaként került elfogadásra.

Ez egyben meg is magyarázza a magyar alkotmányfejlődésnek azt a speciális vonását, hogy míg az európai népi demokráciák a szocializmus alapjainak lerakását követően általában új alkotmánnyal váltották fel a népi demokratikus alkotmány kezdeti szakaszán elfogadott alkotmányaikat (ez alól csak Lengyelország kivétel), addig nálunk az Alkotmány jelentős módosításával ugyan, de az 1949. évi Alkotmány keretei között is ki lehetett fejezni a szocialista építés során elért eredményeket. Ez már azért is említést érdemel, mert a szocializmus építésének e néhány évtizede alatt egyes baráti országokban három új alkotmány is született, így pl. Jugoszláviában 1946-ban, 1963-ban és 1974-ben, Romániában 1948-ban, 1952-ben és 1965-ben került sor új alkotmányok elfogadására. Ugyanezek az évek Albániában: 1945. és 1976.; Bulgáriában: 1946. és 1971.; Csehszlovákiában: 1948. és 1960.; az NDK-ban: 1949. és 1968. — Mint ismert, Lengyelországban hozzánk hasonlóan, a korábbi alkotmány keretei között, alkotmánymódosítással (1976) oldották meg az 1950-ben elfogadott alkotmány továbbfejlesztését.

Ma már bátran megállapíthatjuk azt is, hogy nem minden vonatkozásban értékelhető pozitívan az a törekvés, mely az 1949. évi népköz-

társasági Alkotmány elfogadása során minden áron igazolni kívánta a második világháborút követően kibontakozó társadalmi átalakulás szocialista irányát, ezzel együtt az új államhatalom egyértelműen szocialista jellegét.

Nagyrészt ugyanis ebből eredt a viszonylag békés, népi demokratikus átmenetből adódó hazai lehetőségek felderítésének elhanyagolása s új intézmények létrehozásának szorgalmazása ott is, ahol ehhez a társadalmi feltételek még nem értek meg. Így a társadalmi viszonyok széles területén szakadék támadt nemcsak az Alkotmány és a valóság között, hanem a társadalom és az állam között is. Már felszámoltuk a régi intézményeket, anélkül, hogy helyükre lépett volna az új. Kétségtelen, hogy szinte lehetetlen feladatra vállalkozik az, aki előre és részleteiben is meg kívánja határozni a szocializmusra való átmenet időszakának konkrét politikai megoldásait. Különösen érvényes volt ez az adott időszakra, amikor a Szovjetunió volt az egyetlen létező szocialista állam, amikor a Szovjetunió világbirodalmi méretekre szabott politikai és állami—jogi berendezkedése volt egy-egy konkrét intézmény szocialista jellegének egyedüli mércéje. Tovább növelte a nehézségeket, hogy elméletileg sem volt tisztázott a szovjet intézmények és a népi demokratikus államokban kialakuló átmeneti intézmények közötti viszony. A jogtudományban is eléggé elterjedt volt, szinte uralkodóvá vált az a felfogás, amely a szovjet fejlődés során kialakult szervezeti megoldásokat a szocialista politikai berendezkedés legfejlettebb formájának tekintette, amelyekhez a szocialista építés során szükségszerűen közelíteni kell a népi demokratikus államokban kialakult „átmeneti”, így szükségképpen ideiglenes jellegű megoldásokat, hogy végülis azonosuljanak a szovjet formával. Csak hosszú évek tapasztalatai alapján került sor e vonatkozásban is azoknak a konzekvenciáknak a levonására, mely abból ered, hogy a szocialista¹ közösség országai a proletár internacionalizmus általános követelményeinek szem előtt tartásával szuverén államokként szervezik a maguk területén a szocialista építőmunkát. Minden szocialista ország intézményeinek fejlettsége csak az adott ország történeti fejlődéséhez, adottságaihoz viszonyítva értékelhető, s ebben az értelemben minden ország politikai, társadalmi, gazdasági, kulturális, szociális berendezkedése a legmagasabb szintet képviseli, ha az optimumot tudja nyújtani a szocialista fejlődés adott szakaszára háruló feladatok megoldásában.

Félreértések elkerülése végett szeretnénk külön is kiemelni: nem arról van szó, hogy kifogásolni lehet a Szovjetunió 1936. évi alkotmányának az 1949. évi magyar Alkotmányra gyakorolt hatását. Ez a hatás meghatározó jelleggel érzékelhető a korszak népi demokratikus alkotmányain a magyar Alkotmány elfogadását megelőzően is. Ebben természetesen nincs semmi kivetni való, hiszen jóformán minden történelmi korszaknak megvolt a maga mintaalkotmánya. A francia forradalmat megelőző évtizedekben Anglia államberendezkedése jelentette a kontinens társadalmi haladásért lelkesedő gondolkodói számára a példaképet, ami reformjavaslataikat meghatározta. A francia forradalom után, hosszú évtizedeken át a liberális reformerek egész Európában — politikai vérmérsékletüktől függően — előbb „Az ember és polgár jogairól” szóló 1789. évi deklarációt és az ezt követő 1791. évi forradalmi alkotmányt, majd a polgár-királyság 1830. évi alkotmányát vagy az 1848. évi köztársasági alkotmányt tekintették mintának. Közép-Amerika és Dél-Amerika fokozatosan felszabaduló államai pedig az egész 19. század folyamán, de a 20. század elején is, az Észak-Amerikai Egyesült Államok alkotmányából merítették a kormányzat modelljét. Ha pedig a legújabb irodalmat vallatjuk, könnyen bukkanunk olyan felfogásokra a nyugat-európai, de az amerikai alkotmányjogi irodalomban is, amelyek a világ „ideológiai megosztottságát”, vagy „katonai tömbökre való szakadását” az alkotmányokra is kivetítik s ezt az egyes országok alkotmányainak tartalmát és formáját elsődlegesen meghatározó tényezők között tartják számon. Számunkra is nyilvánvaló, hogy a szocialista közösséghez tartozó országok alkotmányaiban szükségképpen azok a közös vonások dominálnak, amelyek társadalmi-gazdasági rendszerük szocialista jellegéből fakadnak, s ez önmagában is hozzájárul számos hasonló vagy analóg alkotmányos intézmény kialakulásához. Azt azonban mégsem hagyhatjuk említés nélkül, hogy az 1949. évi magyar Alkotmányban — éppen azért, mert a népi demokráciák alkotmányai között elsőként hangsúlyozta tudatosan az államhatalom szocialista jellegét — a korábbi népi demokratikus alkotmányokhoz viszonyítva is különösen élesen jelentkezett a Szovjetunió szövetségi alkotmányának hatása. Ennek eredménye, hogy szinte minden, az Alkotmányunkban rögzített intézményt utólag, tehát az Alkotmány elfogadását követően kellett létrehozni, nem egy esetben igen jelentős késéssel. Így pl. a törvényesség általános felügyeletét is ellátó szocialista típusú ügyészi szervezet csak négy

esztendővel az Alkotmány elfogadása után jött létre. 1949 és 1953 között ennek a funkciónak az ellátására átmeneti megoldás sem született. Azokat az intézményeket ugyanis, amelyek megfelelő átalakítással esetleg ideiglenes jelleggel segíthették volna e feladat ellátását, az Alkotmány előkészítésével vagy elfogadásával párhuzamosan felszámoltuk. De volt olyan alkotmányos intézmény is, melyet csak több mint húsz esztendő után vezettünk be a gyakorlatba. Gondolok itt a bírák választására. Ez azt jelentette, hogy a bíróságok több mint húsz esztendőn át lényegében ideiglenes jellegű, átmenetinek minősülő formák között működtek. Az sem tekinthető véletlennek, hogy az Alkotmány rendelkezéseinek a gyakorlatba való bevezetése többnyire visszahatott magára az Alkotmányra is. Több esetben az Alkotmány rendelkezéseit realizáló törvények elfogadásával párhuzamosan módosítani kellett az Alkotmány szövegét is.

Az 1972. évi I. törvénnyel végrehajtott alkotmánymódosítás lényegében megtartotta az 1949. évi Alkotmány struktúráját, mégis számos ponton érintette az Alkotmány alapintézményeit. Az Alkotmány szövegét hozzáigazította azokhoz a nagy változásokhoz, amelyek az ország életében a „fordulat évét” követő negyedszázad alatt végbementek. Levonta annak konzekvenciáit, hogy leraktuk a szocializmus alapjait s ennek eredményeként olyan társadalmi berendezkedést teremtettünk, amely hazai adottságainkra épül. A változások a szocialista államjog három fő tárgyköréhez igazodva (társadalmi berendezkedés, állam-szervezet, alapvető jogok) könnyen áttekinthetők.

A módosítás során szinte egészében átfogalmazásra kerültek a társadalmi berendezkedést rögzítő fejezetek. Az Alkotmány új szövege elvi éllel fejezi ki a politikai és gazdasági rend alapintézményei mellett a gazdaságpolitika a szociálpolitika, a külpolitika alapelveit is. Az új alkotmányszöveg egyértelműen tükrözi, hogy hazánkban végbement a kizsákmányolók mint osztály felszámolása, s ez nagymértékben kiszélesíti az államhatalom gyakorlásának tömegbázisát. Elvileg az állam minden polgárának joga van részt venni a hatalom gyakorlásában és általában a közösség ügyeinek intézésében. Ennek érdekében igen differenciált állami és társadalmi mechanizmus áll rendelkezésére, ideértve a legkülönbözőbb állami és társadalmi szervezeti formákat és a közvetlen demokrácia intézményeit a lakóhelyeken és az üzemekben. Világos megfogalmazást kapott a párt társadalmi módszerekkel érvényesülő vezető szerepe egész politikai rendszerünkben, de ezzel pár-

huzamosan az is, hogy országunkban kialakultak azok a nagy társadalmi szervezetek, amelyek önálló felelősséggel vesznek részt az állami politika konkrét céljainak meghatározásában és annak végrehajtásában.

Viszonylag nehezebb feladatot jelentett azoknak az eredményeknek az Alkotmány szintjén való kifejezése, amelyek a gazdasági irányítás rendszerében bekövetkezett fejlődést tükrözték. Annál is inkább, mert az Alkotmány általános revíziójának előkészítése azokra az évekre esett, amikor az 1968. évvel elindult reform végrehajtása is számos nehézséggel találkozott. Az Alkotmány új szövege így valójában inkább csak jelezhetette a fejlődés új vonásait. Mindenekelőtt rögzítette, hogy uralkodóvá váltak a szocialista termelési viszonyok, megszilárdult és kiterjedt a termelési eszközök állami tulajdona. Az állami tulajdon kiterjedt és megerősödött bázisán nyílt lehetőség arra, hogy államunk gazdaságpolitikája a szocialista gazdaság igazgatásának hagyományos és addig megszokott formái mellett új, a gazdaság törvényszerűségeit jobban honoráló szervezeti formák és irányítási módszerek felderítését tűzze ki célul. Ez egyben azt jelentette, hogy a gazdaság szervezésének rendszerében jelentősen megnőtt és folyamatosan növekvőben van a gazdálkodó szervek, különösen az állami vállalatok szerepe. Azt is mondhatnók, hogy a vállalat egyre inkább központi helyet foglal el a gazdaság egész mechanizmusában.

Az 1972. évi alkotmánymódosítás ebből még csupán annyit érzékel-tethetett, hogy a vállalatot felvette a társadalmi rend alapintézményei közé, s a vállalati önállóság alkotmányos biztosítékeként kimondotta, hogy a vállalatok és a gazdálkodó szervek a társadalom általános érdekeinek szolgálatában, a törvényben meghatározott módon s önálló felelősséggel gazdálkodnak a rájuk bízott vagyonnal. Igen jelentős változáson mentek át a szövetkezetekre vonatkozó tételek. A szövetkezetek mint a szocialista társadalmi rend részei kaptak alkotmányos szabályozást, szemben azzal a korábbi felfogással, amely a termelőszövetkezeteket kifejezetten átmeneti formaként kezelte, melynek egyetlen feladata a volt kisárutermelőknek a szocialista nagyüzemi termelési formákhoz való átvezetése. Az Alkotmány módosítása külön is garantálta a szövetkezetek önállóságát, nagymértékben kiszélesítette a szövetkezetek gazdasági tevékenységének lehetőségeit azzal, hogy a korábbinál jóval rugalmasabban határozta meg az ún. kizárólagos állami tulajdoni tárgyakat, illetve az állami szervezetek számára

fenntartott gazdasági tevékenységi területeket. Ezek módosítása kétségtelenül igen jelentős, de első áttekintésre is megállapítható, hogy közel sem fejezik ki teljességében azt a fejlődést, mely a gazdaság mechanizmusában a szocialista tulajdon fajainak és tartalmának alakulásában, a gazdasági irányítás rendszerében az 1949. évi Alkotmány elfogadása óta bekövetkezett. Jelentős új elem az egyéni tulajdon két formájának (a személyi tulajdonnak és a kisárutermelői tulajdonnak) az elhatárolása (pontosabban mindkét tulajdoni formának alkotmányos szinten való kifejezése). Ám az a tény, hogy az Alkotmány nem szabályozza részletesebben ezt a két tulajdoni formát (nem határozza meg tárgyaikat sem), arra utal, hogy e tekintetben sem zárult le az alkotmányi szabályozás kiszélesítésének lehetősége. Ugyancsak új elemként jelent meg a társadalmi rendet érintő szabályok között az ifjúságvédelem, az egészségvédelem, a szociálpolitika, a művelődéspolitikai és a tudománypolitika alapvető irányainak rögzítése.

Jóval kevesebb új rendelkezésről adhatunk számot az államszervezetre vonatkozó fejezetekben. Ez főként azzal magyarázható, hogy az 1949. és 1972. között végrehajtott alkotmánymódosítások mindegyike az államszervezetre vonatkozó szabályokat módosította, illetve fejlesztette tovább, párhuzamosan az államszervezetre vonatkozó kódexek, illetve magasszintű jogszabályok elfogadásával (tanácstörvény, bírói, ügyészi szervezeti törvények), ám az 1972-ben bevezetett változások közül mégis megemlíthetjük az Országgyűlés hatáskörének szélesítését (az Országgyűlés hatáskörében az alkotmányosság ellenőrzésének külön hangsúlyozása, a törvényhozás számára kifejezetten fenntartott ügyek számának növelése). Az államigazgatás központi szervezetében a Minisztertanács ún. kormányzati funkcióinak szélesítése, a kormánybizottságok rendszerének alkotmányi szintre emelése és az államtitkári tisztségnek az alkotmányba való felvétele érdemel figyelmet. Az 1972-ben végrehajtott Alkotmánymódosítás egészében újra szabályozta az államhatalom helyi szerveire vonatkozó fejezetet. Ez részben összefügg azzal, hogy a harmadik tanácstörvény (1971. évi I. tv.) és az alkotmánymódosítás előkészítése párhuzamosan, szinte azonos időben zajlott. (Ezzel magyarázható, hogy a harmadik tanácstörvény alkotmánymódosító törvényként került elfogadásra.) Az Alkotmány módosított szövege lényegében a már elfogadott új tanácstörvény alapvető intézményeit fogta át. Ezek közül is kiemelendők a helyi tanácsok önkormányzati jogaira, vagyoni önállóságára vonatkozó új rendelkezé-

sek. Külön is megemlítendő, hogy az új szabályozás a tanácsok önállóságának védelmét az alkotmányosság ellenőrzésével kapcsolta össze és annak ellátását a Népköztársaság Elnöki Tanácsára bízta. Számos részletében érintette az alkotmánymódosítás a bírói és ügyészi szervezetet is. E változásokat a nem sokkal később elfogadott bírói és ügyészi szervezeti törvények ültették át a gyakorlatba (1972. évi IV. és V. tv.).

Szinte egészében új megfogalmazást kapott az állampolgárok alapvető jogait és kötelességeit tárgyaló fejezet. A módosítások között első helyen kell említeni az Alkotmánynak azt az új tételét, miszerint „a Magyar Népköztársaság tiszteletben tartja az emberi jogokat”. Ismeretes, hogy a szocialista alkotmányok hosszú időn át tartózkodtak az „emberi jogok” terminus technicus használatától. Főként azért, mert az emberi jogok vagy az alapvető jogok terminus technicus használata egyben határvonalat jelölt a természetjogi, illetve a pozitivista felfogás között. Ma már nem ez a helyzet. A nemzetközi szóhasználat ma már emberi jogok alatt az alapvető jogok olyan többé-kevésbé körülhatárolt csoportját érti, amely meghatározott követelményrendszert fejez ki az egyes államok pozitív jogrendszerével szemben. Anélkül azonban, hogy az emberi jogok szóhasználatához egyben természetjog töltés tapadna.

Ennek a tételnek az Alkotmányba iktatásához hozzájárult az a körülmény is, hogy a kizsákmányolók mint osztály felszámolása utat nyitott az alapvető jogok mindegyikének általános, minden állampolgárt megillető jogként való felfogásához. Az Alkotmány korábbi szövege ugyanis a jogok egy részét „a dolgozók jogaként” vagy „a dolgozók érdekében” érvényesülő jogként (a két fordulat ugyanazt a tartalmat fejezte ki) fogalmazta meg. Ez volt a helyzet a pihenéshez, az üdüléshez, az egészségvédelemhez, a művelődéshez való jognál, a szólás-, sajtó-, gyülekezési szabadság és az egyesületi jog biztosításánál. E jogok többsége a szocialista építés előrehaladásával gyakorlatilag már az alkotmánymódosítást megelőzően minden állampolgárt megillető általános joggá vált, ám egyes esetekben az alkotmánymódosításhoz is fontos gyakorlati konzekvenciák fűződtek. Így pl. az egészségvédelem általános állampolgári joggá nyilvánítása vont maga után a minden állampolgárt megillető ingyenes orvosi és kórházi ellátás bevezetését, amiről az Alkotmány új rendelkezéseit követően az egészségügyi törvény intézkedett (1972. évi II. tv.). Itt kell megemlítenünk azt is,

hogy a jogok általánossá nyilvánításával párhuzamosan az Alkotmány külön intézkedik arról, hogy az alapvető jogok nem használhatók fel a szocialista társadalmi rend ellen.

Az Alkotmány módosítása jelentősen kiszélesítette az alapvető jogok körét. Olyan jelentős, új rendelkezésekre gondolunk, mint pl. az állampolgárok anyagi ellátáshoz való joga, a tudományos és művészi alkotó munka szabadsága, a közérdekű javaslatok előterjesztéséhez való jog, az egészségvédelem biztosítékai sorában a környezetvédelem és így tovább. Mindezeken túl, az Alkotmány új szövege az alapvető jogok között kifejezetten is rögzíti: minden állampolgárnak alkotmányos joga van arra, hogy részt vegyen a közügyek intézésében.

Az elmondottak talán alkalmasak annak bizonyítására, hogy az alapvető állampolgári jogok a szocializmus építésében állandó mozgásban vannak. A szocialista fejlődéssel párhuzamosan szélesedik a jogok listája, gazdagodik a gyakorlati realizálásukat szolgáló biztosítékok rendszere. Ez a mozgás nem áll meg, sőt jelentősen felgyorsul a fejlett szocializmus építésének folyamatában – akár a gazdasági, akár a kulturális-szociális, akár a szorosabb értelemben vett politikai jogokat vizsgáljuk. Ez egyben jelzi azt is, hogy az 1972. évi alkotmánymódosítás óta eltelt egy évtized is új lehetőségeket biztosított az alapvető jogok alkotmányi szabályozásának fejlesztéséhez.

Az 1972. évi alkotmánymódosítás előkészítése során, de a módosítást törvénybe iktató országgyűlési vita során is többször hangot kapott az a törekvés, hogy szocialista Alkotmányunkat jobban össze kell kapcsolni népünk, nemzeti létünk történelmi múltjával. Ismeretes, hogy az 1949. évi népköztársasági Alkotmány Szent István napján lépett hatályba, ám a szocializmushoz vezető átmenet olyan szakaszán, amikor az új Alkotmánynak az első magyar király emlékünnepeén való kihirdetése nem az évezredes magyar államiság történeti útjának folytatását és megújítását reprezentálta, hanem éppen ellenkezőleg, a történelmi múlttal való szembefordulást, az azzal való gyökeres szakítást manifesztálta. A magyar államiság múltjának ilyen egyoldalú felfogásáért nyilvánvalóan nem csupán és nem is elsősorban az 1949. évi Alkotmány szerkesztői felelősek. Gondoljunk arra, hogy a II. világháború után kibontakozó politikai irodalom a kizsákmányolás és a kizsákmányoló osztályok elleni egyébként helyénvaló propagandát a történelmi múltba is visszavetítve, ebből kiindulva határozta meg a magyar történelem forradalmi s haladó hagyományait, és végülis csak

ezeket sorolta a nemzeti múlt értékeihez. Ez a felfogás időnként a legkülönbözőbb társadalomtudományok részéről is támogatást kapott, kétségtelenül gyakran olyan jószándékú törekvések szolgálatában, melyek a magyar népet — a lehetőségekhez mérten — mentesíteni kívánták a háborús kormányok felelősségének következményeitől. Ebben az irodalomban a Habsburgok, a bécsi udvar, a szolgálatukban álló arisztokrácia és az egyház ellen „a magyar függetlenség kivívásáért” folytatott „több mint négy évszázados küzdelem” nagy csatái mellett szinte alig jutott hely a magyar államiság olyan intézményeinek, amelyek végül is e küzdelem bázisai voltak. Így alakulhatott ki az a sajátságos helyzet, hogy a II. világháborút követően még a baráti szocialista országokban is lábra kaphattak olyan nézetek, miszerint tulajdonképpen csak 1945 óta létezik független magyar állam. E koncepció szerint ezt megelőzően legfeljebb 1867 óta, az osztrák–magyar monarchia keretei között lehetne beszélni Magyarországnak valamiféle, az osztrák vagy német „Land”-okhoz hasonló autonóm státusáról, s ennél alig volt jobb a helyzet a két világháború között, amikor is két fasiszta nagyhatalom (előbb az olasz, majd a német) befolyása, idegen érdekek szolgálatában félgymarmati sorsra kárhoztatta az országot.

Ma már sokat változott a helyzet. Általánosan elfogadottá vált az a vélemény, hogy a magyar állam mint intézmény történeti kutatása minden érdekelt tudomány jelentős feladata. Már a kezdeti eredmények is arról tanúskodnak, hogy a magyar államiság *folyamatos léte* — századokon át napjainkig — egészen kivételes, sőt egyedüli képlet a számos közös ismérv ellenére Európának ezen tájékán. Éppen ezért külön figyelmet érdemel annak a közjogi, illetve államjogi keretnek és azoknak az alkotmányos intézményeknek a fejlődése, amelyek ezt a folyamatosságot a jog eszközeivel támogatták.

Az 1972-ben végrehajtott alkotmánymódosítás az 1949. évi Alkotmány struktúráját megőrizve, a viszonylag szűkre szabott keretek között is igyekezett kifejezni hazai tapasztalainkat, államépítő munkánknak a hazai adottságokra épülő jellegzetes vonásait, egyben mindjárt első soraiban igazságot szolgáltatott a több mint ezer éve szakadatlanul létező magyar állam által ránk származtatott annak az örökségnek is, amelynek vállalása vagy elutasítása nem tőlünk függ, hanem számunkra is, Európa számára is, a szocialista közösség országai számára is nemzeti létünk folyamatosságának szükségszerű velejárója. Így magában az Alkotmányban kapott méltó magyarázatot és indoko-

lást az, hogy miként lehet Szent István napja egyszerre az ezeréves magyar államiság és a szocialista Alkotmány ünnepe.

A legújabb, az 1983. évi II. törvénnyel bevezetett alkotmánymódosítás az utóbbi évtized államépítő munkájának tapasztalatait tükrözi. Alkotmányos alapot teremtett a szocialista demokrácia szélesítéséhez. A választási eljárás alapelveinek módosításával lehetőséget nyitott arra, hogy képviseleti rendszerünk felépítése, működése közvetlenebbül támaszkodhasson a társadalmi érdekcsoportokra. Ezt a lépést elsősorban nagy társadalmi szervezeteink megnövekedett politikai súlya indokolta. Más rendelkezések a közigazgatás felelősségének, hatékonyságának, demokratizmusának fokozását célozzák. A népi ellenőrzés fejlődését, jelentőségének növekedését fejezi ki az a módosítás, amely a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnökét felvette a kormány tagjai közé. Az országos hatáskörű szerveket vezető államtitkároknak a rájuk bízott ágazatért való önálló felelősségét emelte ki jogalkotó hatáskörük kiszélesítése. (Az állampolgárokat általánosan kötelező jogszabályok kiadására is felhatalmazást kaptak.) Igen nagy jelentőségűek és a lakosság millióit érintik azok a változások, amelyek — a már az 1972. évi módosításokban is jelzett tendenciákat konkretizálva — megszüntették a járásokat, és helyettük a városokat és a községeket állították a közigazgatás struktúrájának középpontjába.

Az Alkotmányjogi Tanács szervezetét, hatáskörét, az állami szervezetben elfoglalt helyét az alkotmánymódosítás realizálásaként elfogadott külön törvény (1984. évi I. tv.) rendezte. Az Alkotmányjogi Tanács megválasztásával (az Országgyűlés 10/1980–85. sz. határozata) az alkotmányosság ellenőrzésének olyan speciális szerve jött létre, amely fordulatot hozhat az Alkotmány jogi jellegének elismerésében és erősítésében. Utaltunk arra, hogy már az 1972. évi módosítás célul tűzte ki az alkotmányosság ellenőrzésének fejlesztését. Az Országgyűlés hatáskörébe utalta az Alkotmány megtartásának ellenőrzését, s az állami szervek Alkotmányba ütköző vagy a társadalom érdekeit sértő rendelkezéseinek megsemmisítését, míg az Elnöki Tanácsot hatalmazta fel az Alkotmány végrehajtásának folyamatos ellenőrzésére, s ugyancsak az Elnöki Tanácsra bízta a tanácsok „alkotmányossági felügyeletét”. A legfelső hatalmi szervek potenciális hatásköre, mint minden más területen — az alkotmányosság ellenőrzésében is igen széles, kiterjed az állami szervek egész tevékenységére, egyedi és normatív jellegű aktusaira egyaránt, emellett nemcsak a tevőleges (aktív) alkotmány-

sértés esetén való intézkedés jogát foglalja magában, hanem átfogja az úgynevezett passzív vagy negatív alkotmányvértést is. Értve ezen azokat az eseteket, amikor valamely állami szerv intézkedésének hiánya, esetleg valamely jogszabály kiadásának elmulasztása akadályozza az Alkotmány gyakorlati realizálását s ez fogható fel alkotmányvértésként. Az Országgyűlés s az Elnöki Tanács az alkotmányosság ellenőrzésében saját szerveire és az alája rendelt összes állami szervek közreműködésére egyaránt támaszkodhat. Az Alkotmányjogi Tanács létrehozása viszont olyan elkülönült, az alkotmányosság ellenőrzésére specializált szervezet létrehozását jelenti, amely általában közreműködik a társadalom alkotmányos rendjének védelmében (tehát más szervek, így a legfelső hatalmi szervek igen széles jogosítványainak gyakorlati realizálásában az alkotmányosság ellenőrzése területén), emellett két speciális kérdéskörben, nevezetesen az Alkotmány értelmezésében és a széles értelemben felfogott jogalkotás ellenőrzésében önálló hatáskörökkel is rendelkezik.

*

Ma már közkeletű igazságnak számít, hogy a világon semmi sem változékonyabb, mint a politikai élet. Arra is tudunk számos példát, hogy akár száznyolcvan fokos politikai fordulatok is elképzelhetők az alkotmány formális megsértése, vagy az alkotmány módosítása nélkül. Ezt gyakran megkönnyítik az alkotmányi szabályozás hézagai, vagy az igen általánosan fogalmazott alkotmányos tételek értelmezésének kifinomult módszerei. Ám a népek történelmének évszázadokra vagy évezredekre szabott életútján a legjobb politikai gyakorlat is egyszerű eseti jellegű tény marad, ami önmagában nem szül alkotmányjogot. Ezért a politikai vezetésnek, ha igényt tart arra, hogy az általa kialakított és helyesnek tartott gyakorlat állandósuljon, történelmileg mérhető eredményeket hozzon, szükségképpen élnie kell az olyan alkotmánymódosítás lehetőségével, amely nem csupán az akadályokat hárítja el az adott politikai koncepció realizálásának útjából, hanem hosszabb történelmi időszakon át az alaptörvény erejével köti a politikai gyakorlatot. Az alkotmánymódosításnak egyébként több fajtája ismeretes. Néha elegendő a hézagok kitöltése, a hézagok helyére olyan új rendelkezések beiktatása, melyek meghatározott irányban orientálják az állami tevékenységet, más esetekben az adott

politikai gyakorlat által elfogadott alkotmányértelmezésnek az alaptörvény szintjére emelése jelentheti a megoldást. Egy-egy korábbi intézmény átalakítása, ennek az alkotmány szintjén való kifejezése a részleges alkotmánymódosítás harmadik válfaja. Ha a gyakori módosítás az alkotmány lényeges rendelkezéseit is érinti, végül módosításokon keresztül is el lehet jutni egy új alkotmányszöveghez. Megint más kérdés, hogy egy sokszor módosított alkotmány meddig tekinthető azonosnak önmagával? Mikor érkezik el az ideje annak, amikor egyértelműen megállapítható, hogy a módosítás helyett célszerűbb az adott időszak politikai koncepcióit átfogó módon, összefüggéseivel együtt kifejező új alkotmány kidolgozása és elfogadása?

A könyv szerzői a hatályos alkotmányszöveg és a gyakorlat összevetésére vállalkoztak, az Alkotmány egyes fejezeteihez igazodva. Munkájuk nem csak az Alkotmány jobb megismerését szolgálja, hanem nélkülözhetetlen segítséget jelent minden olyan elemzéshez, mely az Alkotmány továbbfejlesztésének lehetőségeit vizsgálja.

I. fejezet

A Magyar Népköztársaság társadalmi rendje

I. A társadalmi rend fogalma és alkotmányos szabályozása

Az Alkotmány I. fejezete a Magyar Népköztársaság társadalmi rendjére vonatkozó alapvető szabályokat tartalmazza. Mielőtt e szabályok részletes ismertetésére térnénk, röviden foglalkozunk a társadalmi rend fogalmával és az alkotmányos szabályozás jelentőségével.

A marxizmus klasszikusai szerint a társadalom fejlődését végső fokon az határozza meg, hogy az emberek milyen eszközökkel (termelőerők) és milyen viszonyok között (termelési viszonyok) hozzák létre az egyén és a társadalom létehez szükséges anyagi javakat. A termelőerők és a termelési viszonyok egységét a termelési mód fogalma fejezi ki. A társadalom egészének rendszere, jellege szempontjából meghatározó jelentőségűek elsősorban a *termelési viszonyok*, amelyek magukban foglalják az elosztási viszonyokat (ezen belül a termelési eszközök tulajdoni viszonyait), a munkamegosztás viszonyait, valamint e két viszonyrendszer által meghatározottan az elosztás, a csere és a fogyasztás viszonyait.

A termelési viszonyok összessége alkotja a társadalom alapját, amely meghatározza a társadalom felépítményét. A társadalom felépítményét a különböző eszmék, nézetek, az ezeket kifejező intézmények, szervezetek és azok a viszonyok adják, amelyek az említett szervezetek, intézmények és természetesen az egyes emberek tevékenysége következtében jönnek létre. Az alaphoz és a felépítményhez tartozó társadalmi viszonyok közötti fő különbség abban határozható meg, hogy a termelési viszonyok objektívek, azaz a tudattól függetlenül léteznek, míg a felépítményi viszonyok csak a társadalmi tudatban tükröződő nézetek útján alakulhatnak valóságos viszonyokká. E viszonyokon belül a társadalmi alapnak van elsődleges jelentősége: végső soron

ugyanis az alap határozza meg (= determinálja) a felépítményi viszonyokat. Ezt a kapcsolatot természetesen nem lehet mechanikusan értelmezni: a felépítményi viszonyok (különösen pl. a politikai viszonyok) jelentős mértékben visszahatnak az alapra, továbbá az alap meghatározó szerepe is többnyire egyes felépítményi viszonyok útján – azok közvetítésével – hat a felépítmény egyéb elemeire.

Ha a társadalmi rend (vagy társadalmi rendszer) fogalmát szélesen értelmezzük, abba az említett társadalmi viszonyok összességét beleértjük. Természetes azonban, hogy e különböző viszonyoknak a társadalom egésze szempontjából igen eltérő súlya, jelentősége van. Az Alkotmány mint államunk alaptörvénye, a társadalmi rend alapvető szabályait rögzítve, a társadalmi viszonyok azon csoportjaival foglalkozik, amelyek a társadalom jellege, fejlődése szempontjából kiemelkedő jelentőségűek. Ennek megfelelően a társadalom gazdasági alapjára, valamint a felépítmény legfontosabb elemeire, mindenekelőtt a politikai rendszerre vonatkozó alapvető tételeket határozza meg. Közelebbről, Alkotmányunk a társadalmi rend körében három viszonycsoportot szabályoz:

- a társadalom *gazdasági alapjai* körében a tulajdonviszonyokat, a társadalmi termelés – tulajdonviszonyok által meghatározott – célját, irányítási módszereit és szervezetét, valamint az elosztási viszonyokra vonatkozó legfontosabb kérdéseket (e viszonyok együttesen alkotják társadalmunk gazdasági rendjét);

- a társadalom *politikai rendszerét*; ennek keretében a termelési viszonyokon alapuló osztályviszonyokat, az erre épülő politikai hatalom jellegét, a politikai hatalom gyakorlásában részt vevő szervek fő feladatait, valamint a politikai hatalomgyakorlás alapvető célját, irányát, módszereit;

- az *állampolgárok jogait*, jogi helyzetét meghatározó viszonyok közül azokat, amelyek jelentőségük alapján a társadalom alapintézményei közé sorolhatók, s mind az egyes állampolgárok, mind a társadalom egésze szempontjából kiemelkedő szerepük van.

Megjegyezzük, hogy az Alkotmány nem a fenti sorrendben tárgyalja a társadalmi rendre vonatkozó tételeket. Először ugyanis a politikai rendszerre vonatkozó szabályokat állapítja meg, ezeket követik a gazdasági alappal kapcsolatos normák, majd a fejezet harmadik része tartalmazza a legalapvetőbb állampolgári viszonyokat. A szabályozásnak ez a rendje azt hivatott kifejezni, hogy történelmileg előbb szüle-

tett meg a munkásosztály politikai hatalma, s ezt követte a szocialista termelési viszonyok kialakulása. A munkásosztály ugyanis csak a politikai hatalom birtokában képes az új típusú termelési viszonyokat megteremteni. Ez a megállapítás látszólag ellentmond annak a — korábban hivatkozott — tételnek, miszerint a gazdasági alap határozza meg a felépítményt (többek között a politikai viszonyokat). Valójában csak ott kerülhet sor arra, hogy a munkásosztály a politikai hatalmat megragadja, ahol ennek az objektív feltételei már a kapitalizmus körülményei között létrejöttek. Arra pedig szintén utaltunk, hogy a felépítmény elemei — mindenekelőtt a politikai viszonyok — visszahatnak a gazdasági alap fejlődésére, alakulására. Ez teremti meg annak objektív lehetőségét, hogy a politikai hatalom — a valós helyzetet, feltételeket alapul véve — tudatosan alakítsa, fejlessze az alaphoz tartozó termelési-gazdasági viszonyokat.

A szabályozás fő területeit áttekintve szólni kell arról is, hogy vajon az Alkotmány rendelkezései milyen szerepet töltenek be az említett viszonyok erősítésében és fejlesztésében. A jog — és a jog által szabályozott viszonyok — maguk is a társadalmi felépítmény részei. A klaszszikus meghatározás szerint a jog az uralkodó osztály akaratát fejezi ki, amelyet az állam, pontosabban: az állam erre felhatalmazott szervei állapítanak meg, s amelynek betartását az állam kényszerítő erővel (közhatalommal) biztosítja. A modern társadalmakban a jog az életviszonyok igen széles körét szabályozza, ennek megfelelően bonyolult rendszert alkot. Ez a rendszer egyrészt a szabályozás tárgya és módszere alapján megkülönböztethető *jogágakra* tagozódik (pl. polgári jog, büntetőjog, államigazgatási jog), másrészt a jogalkotó szerveknek az államszervezetben elfoglalt helye alapján hierarchikus rendszert alkot. E rendszerben a magasabb szinten álló jogszabályoknak van kiemelt szerepük: az alacsonyabb szintű jogszabályok pl. ezekkel ellentétes rendelkezést nem tartalmazhatnak. A jogszabályok hierarchikus rendszerében a legfelsőbb államhatalmi-népképviselői szerv, az Országgyűlés (lásd: II. fejezet) által alkotott *törvények* állnak a legmagasabb szinten. A törvények között különleges helyet foglal el az alkotmányról szóló törvény, amelyet alaptörvénynek nevezünk. Az Alkotmány mindenekelőtt azért alaptörvény, mert minden más törvény és egyéb jogszabály céljainak, rendelkezéseinek az Alkotmány előírásaihoz kell igazodnia. Tartalmilag pedig azért tekintendő alaptörvénynek, mert az államszervezet felépítésére és működésére, az

állampolgárok jogaira és kötelességeire vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket tartalmazza.

A fentiekből következik, hogy a társadalmi rendre vonatkozó szabályok alkotmányba foglalása garanciális jelentőségű: az állam legmagasabb szintű szervének akaratnyilvánításaként fogalmazza meg államunk jellegére, a társadalmi rendre (a gazdasági alapra és a politikai viszonyokra) vonatkozó legalapvetőbb tételeket, s ezzel ezek védelmét, erősítését minden szervezet és állampolgár kötelességévé teszi. Ezzel kapcsolatban figyelmet érdemel, hogy az Alkotmány — nemcsak a társadalmi renddel, hanem az általa szabályozott egyéb kérdéskörökkel kapcsolatban is — csak a legalapvetőbb, legjelentősebb szabályokat állapítja meg. Az alkotmányos tételek alapján meghatározott részletes előírásokat már egyéb jogszabályok tartalmazzák. A jogszabályoknak azokat a csoportjait, amelyek — élükön az Alkotmánnyal — ezen alapvető kérdéseket rendezik, *alkotmányjogi vagy államjogi* normáknak nevezzük (norma = jogszabály). Az alkotmányjog mint jogágazat azokat a normákat tartalmazza, amelyek

— a társadalom berendezkedésének alapvető intézményeire vonatkoznak, így mindenekelőtt az állam osztálytartalmára, a hatalomgyakorlás módjára, a termelési és az elosztási viszonyok jogilag szabályozott alapkérdéseire,

— az állami berendezkedés alapvető intézményeit, állapítják meg; ilyenek elsősorban az államhatalmi-népképviselői szervek létrehozására és működésére vonatkozó előírások, az államszervezethez tartozó más szervek jellegét, feladatait és a képviselői szervekhez való viszonyát rögzítő normák;

— az állampolgároknak az államhoz való viszonyát alapjaiban szabályozzák; ide tartoznak mindenekelőtt az alapvető állampolgári jogokat és kötelességeket meghatározó rendelkezések, beleértve az állampolgárságra vonatkozó előírásokat is.

Az alkotmányjogba tartozó normák — a más jogágakkal való kapcsolat szerint — két nagy csoportra oszthatók. Az első csoportba tartozó normák olyan viszonyokat szabályoznak, amelyek minden részletükben alapvetőek az állam alkotmányos működése szempontjából. Ilyenek pl. a hatalom gyakorlására, a képviselői szervek létrehozására és működésére vonatkozó előírások. Ezeket a szabályokat tiszta alkotmányjogi (államjogi) normáknak nevezzük. A másik csoportba azok a normák sorolhatók, amelyek alapvetőek ugyan az állam alkotmányos

működése szempontjából, a velük kapcsolatos részletszabályok azonban már „átnyúlhatnak” más jogágakba. Az Alkotmány pl. a most tárgyalta fejezetben rögzíti, hogy a Magyar Népköztársaság védi a házasság és a család intézményét. A házassággal és a családdal kapcsolatos részletes szabályokat azonban már más jogágba – nevezetesen a családjogba – tartozó normák (pl. családjogi törvény) rögzítik, de találkozhatsz a házasságra, családra vonatkozó szabályokkal az államigazgatási jogban (pl. anyakönyvi szabályok) és a büntetőjogban is. Ezeket a szabályokat a tiszta alkotmányjogi normákkal szemben áttételes alkotmányjogi normáknak nevezzük; jelentőségüket éppen az adja, hogy az Alkotmány – meghatározva az e viszonyokra vonatkozó magatartás fő tartalmát – irányt szab a jogalkotók számára a részletes előírások meghatározásához.

A társadalmi rendre vonatkozó alkotmányos szabályok között egyaránt találhatunk tiszta és áttételes alkotmányjogi normákat. Az elsőre példaként a hatalom gyakorlására vonatkozó tételeket idézhetjük (lásd III./2. cím), míg a másodikra a tulajdonra vonatkozó normákat (IV./2. cím), amelyeknek részletes szabályozása már a polgári jog körébe tartozik.

Az Alkotmányban meghatározott szabályok érvényesülését több garancia is biztosítja. Így mindenekelőtt az a szabály, hogy az alsóbb szintű jogszabályok nem lehetnek ellentétben a magasabb szintűekkel, így egyetlen jogszabály sem az Alkotmánnyal. Az Országgyűlésnek – ugyancsak az Alkotmányban rögzített – jogosítványa, hogy ellenőrzi az Alkotmány megtartását, s jogosult megsemmisíteni az állami szerveknek Alkotmányba ütköző vagy a társadalom érdekeit sértő rendelkezését (erről részletesen lásd a II. fejezetben írtakat).

Korábban már utaltunk arra, hogy a jog az uralkodó osztály akaratát fejezi ki, ennek megfelelően olyan előírásokat, „parancsokat” tartalmaz, amelyeket a címzettek kötelesek végrehajtani, illetőleg az abban foglaltaknak megfelelő magatartást tanúsítani. Ha a társadalmi rendre vonatkozó alkotmányos szabályokat abból a szempontból vizsgáljuk meg, hogy azok mennyiben tartalmaznak magatartási szabályokat, akkor megállapíthatjuk, hogy e szabályok egy része – az állami szervek és/vagy az állampolgárok számára – kötelező előírásokat állapít meg. Például az a szabály, miszerint a Magyar Népköztársaság elismeri és védi a személyi tulajdont, mind az állami szervek, mind az állampolgárok számára konkrét kötelezettséget tartalmaz:

az állam részéről olyan szabályok megalkotását és intézmények létrehozását (pl. bíróság), amelyek garantálni tudják a tulajdon védelmét, illetve annak megsértése esetén biztosítani tudják a sérelem orvoslását; az állampolgárok és a szervezetek részére pedig azt a kötelezettséget, hogy tartsák tiszteletben mások tulajdonát.

A társadalmi rendre vonatkozó tételek között azonban találhatunk olyanokat is, amelyekben nem előírások, hanem a jogalkotó akaratától független társadalmi valóság fogalmazódik meg. Például a társadalom osztályviszonyai nem attól függnék, hogy azt az Alkotmány hogyan rögzíti. Másrészt olyan tételek is találhatók e fejezetben, amelyekből közvetlen magatartási szabály sem az állami szervekre, sem az állampolgárokra nézve nem származik (ilyen tétel pl. a párt vezető szerepének rögzítése). Ezeket az alkotmányos tételeket valójában olyan politikai alapelveknek tekinthetjük, amelyek meghatározzák és áthatják az egész jogrendszert, az állami szervezet működését, s ebből következően van alapvető jelentőségük.

A továbbiakban a társadalom politikai rendszerére, a gazdasági alapra és az állampolgárokkal kapcsolatos alapvető jogosítványokra vonatkozó szabályok elemzésével foglalkozunk. Ezt megelőzően azonban külön pontban vizsgáljuk a társadalmunk osztályszerkezetére vonatkozó ismereteket.

II. Társadalmunk osztályszerkezete

A legközismertebb lenini meghatározás szerint „osztályoknak az emberek olyan nagy csoportját nevezik, amelyek a társadalmi termelés történetileg meghatározott rendszerében elfoglalt helyük, a termelési eszközökhöz való (nagyreszt törvényekben szabályozott és rögzített) viszonyuk, a munka társadalmi szervezetében játszott szerepük, következőképpen a társadalmi javak rendelkezésükre álló részének megszerzési módjai és nagysága tekintetében különböznek egymástól. Az osztályok az emberek olyan csoportjai, amelyek közül az egyik el tulajdoníthatja a másik munkáját, annak következtében, hogy a társadalmi gazdaság meghatározott rendszerében különböző a helyzetük.” Az osztály meghatározásának nem ez az egyetlen definíciója a marxista elméletben. Maga Lenin is – különböző írásaiban – más és más saját

tosságait emelte ki a társadalmi osztályoknak, s a marxista tudományok az eltelt időszakban számos részletében finomították, gazdagították a társadalmi osztályok fogalmára vonatkozó ismereteket. Ezek a meghatározások közösek abban, hogy az osztályoknak *a termelési eszközökhöz való különböző viszonyát* emelik ki, s ebből kiindulva utalnak eltérő részletességgel az osztálykülönbségek egyéb elemeire.

A fentiekből következik, hogy az osztályok meghatározása szempontjából a tulajdonnak van kiemelkedő, meghatározó jelentősége. A tulajdon a marxista felfogás szerint nem egyszerűen jogi kérdés (valamely tárgy feletti rendelkezési jog), hanem alapvető társadalmi viszony, mégpedig egyrészt a termelők viszonya a termelés objektív feltételeihez (pl. eszközeihez), másrészt a termelés különböző szereplőinek viszonya egymáshoz. Ez a viszony fejeződik ki meghatározott módon a kapitalizmus társadalmi struktúrájában, amelyet két alapvető tény határoz meg. Egyrészt a kapitalizmus létrehozta a modern gépi nagyipart és ezzel a termelést és a termelési eszközöket társadalmilag koncentrált folyamattá, illetve termelési eszközökké változtatta. Az eszközök és a termelési folyamatok koncentrációja az elmúlt időszakban tovább fokozódott. A kapitalizmus társadalmi rendszerének másik meghatározója a *tőkés magántulajdon*. A társadalmivá vált és csak az emberek összehangolt munkája által felhasználható termelési eszközök a tőkések magántulajdonában vannak, azok a dolgozók pedig, akik a termelési eszközöket munkájukkal közvetlenül felhasználják, ki vannak rekesztve a termelési eszközök tulajdonából, nem rendelkeznek mással, mint saját munkaerejükkel. A kapitalizmusban tehát a tőkések tulajdonában álló termelési eszközök és a csak munkaerejükkel rendelkező termelők kizárólag úgy találkozhatnak, ha a munkás munkaerejét eladja a tőkésnek, s ez lehetőséget ad a tőkésnek a munkás kizsákmányolására.

A munkás egyénileg, a termelési eszközök magántulajdona alapján nem szabadítja fel önmagát és nem veheti birtokába a társadalmi termelőerőket. A munkásság felszabadulása csak az egész proletariátus osztályharcának, a tőkés rendszer forradalmi megdöntésének eredménye lehet. A szocialista forradalomnak ezért egyik alapvető és minden ország számára közös törvényszerűsége a *tőkés magántulajdon megszüntetése* volt. A tulajdonviszonyokban bekövetkezett forradalmi változás, a termelési eszközök köztulajdonba vétele nyitotta meg az utat az osztályok megszüntetésére irányuló folyamat számára. Mivel

— mint említettük — az osztályok közötti különbségek alapvető kritériuma a termelési eszközökhöz való különböző viszony, az osztályok teljes megszűnése csak akkor valósulhat meg, ha már nincs különbség a társadalom tagjai között a termelési eszközökhöz való viszonyuk tekintetében. A tulajdonviszonyok különbözőségének teljes megszüntetése, a társadalom minden tagjának teljesen egyenlő viszonya a termelési eszközökhöz csak a szocialista tulajdonviszonyok fejlődésének legfelső fokán lehetséges. Az első döntő lépés ebben az irányban a tőkés tulajdon forradalmi megsemmisítése (kártalanítás nélküli köztulajdonba vétele) és a szocialista tulajdon létrehozása volt.

Lenin az orosz forradalom tapasztalatai alapján tárta fel, hogy a proletárdiktatúra megteremtésével és a volt kizsákmányoló osztályok tulajdontól való megfosztásával nem tűnnek el egyszeriben az osztályok, és nem szűnik meg az osztályharc. A szocialista forradalmi átalakulás időszakában ezért nagy hangsúlyt kapott az osztályharc feladatainak és módszereinek kimunkálása. Az egyik feladat a régi kizsákmányolók ellenállásának az elnyomása volt; a kizsákmányoló osztályok ugyanis nem adták fel a harcot politikai hatalmuk és tulajdonuk elvesztése után sem. A proletariátus feladata volt az is, hogy a szocializmus útjára vezesse a kispolgári rétegeket is, leküzdje az ő passzív ellenállásukat, megszüntesse a termelési eszközök mindenféle magántulajdonát (tehát a kisárutermelők tulajdonát is), és a kisárutermelő parasztot szocialista dolgozóvá változtassa. A munkásosztály fejlődése, politikai hatalmának erősödése szorosan összefüggött a szocialista nagyipar megteremtésével és fejlesztésével, ami így nem csupán gazdasági, hanem alapvető hatalmi-politikai kérdés volt.

Az Alkotmány rendelkezései híven tükrözték társadalmunk osztályszerkezetének az elfogadása idején (1949-ben) fennálló sajátosságait. Ebben az időben társadalmunk osztályszerkezetében a kapitalizmusból a szocializmusba való átmenet viszonyai fejeződtek ki: társadalmunk alapvető osztályai a munkásosztály és a dolgozó parasztság lettek, kialakulóban volt az új szocialista értelmiség (beleértve a régi értelmiségnek népi demokráciánkhoz hű többségét is), emellett viszonylag jelentős arányt képviseltek a kisárutermelők és megtalálhatók voltak a kizsákmányoló osztályok (tőkések, földbirtokosok) maradványai is. Ezért konkrét politikai célkitűzésként fogalmazódott meg az Alkotmányban az a rendelkezés, miszerint az államhatalom egyik alapvető feladata a kizsákmányolás minden formájának felszámolása.

Időközben társadalmunk osztályszerkezete fokozatosan módosult. Így számarányát tekintve is jelentős mértékben erősödött a munkásosztály, s minőségileg is jelentős változásokon ment át. A dolgozó parasztság – amelynek többsége 1949-ben még egyénileg művelte földjét – túlnyomó többségében termelőszövetkezeti parasztsággá vált, s a mezőgazdaság területén is meghatározóvá váltak a szocialista nagyüzemek. A kisárutermelők (kisiparosok, kiskereskedők, egyénileg gazdálkodó parasztok) rétege és az értelmiségiek rendszerünk céljaival azonosulva veszik ki részüket a szocialista építőmunkából. Lényeges – minőségi – változást jelentett, hogy a kizsákmányoló osztályok teljes egészükben megszűntek, volt tagjaik fokozatosan beleolvadtak a dolgozó osztályokba és rétegekbe. Mindezek eredményeként az 1972-ben módosított Alkotmány már abból kiindulva fogalmazhatta meg a hatalom gyakorlásának osztályalapjait, hogy társadalmunk egymással szövetségben álló dolgozó osztályokból és rétegekből áll (részletesen lásd a III./1. címnél).

Az elmondottak jelzik, hogy szocialista társadalmunkban nincsenek ugyan kizsákmányoló osztályok, s ezzel megszűntek az antagónisztikus (kibékíthetetlen) osztályellentétek, nem beszélhetünk azonban arról, hogy rendszerünk osztály nélküli társadalom volna. A történelmi tapasztalatok ugyanis azt mutatják, hogy a szocialista társadalomban is vannak objektív okai meghatározott osztálykülönbségeknek, s ennek megfelelően léteznek társadalmi osztályok. Az osztályok és osztálykülönbségek létét a szocializmusban – közvetve vagy közvetlenül – elsősorban a következő objektív okok befolyásolják:

– A tőkés tulajdon felszámolása és a szocialista tulajdon általánossá válása után sem szűnik meg minden különbség a tulajdonviszonyokban. A szocialista tulajdonnak történetileg két formája jött létre: az állami (össznépi) tulajdon és a szövetkezeti tulajdon (csoporttulajdon). Emellett továbbra is létezik a kisárutermelők magántulajdona. A tulajdonformák különbsége itt sem pusztán jogi kérdés, hanem a termelőerők fejlődésének, a termelési eszközök és a termelés közvetlen társadalmi jellegének eltérő fokait, a tulajdon birtoklásának és elsajátításának különböző módjait tükrözi, s mindez bizonyos osztálykülönbségek számára is alapul szolgál.

– Sokáig megmarad a szocializmusban a város és a falu közötti különbség is. Ez a különbség évszázadok alatt jött létre, s ezt a szocializmus sem tudja egycsapásra megszüntetni. Ez a különbség

szorosan összefügg a szocialista tulajdon két formája közötti eltéréssel, s ennek alapján a két szocialista osztály (a munkásosztály és a szövetkezeti parasztság) létezésével, de nem azonosítható vele. A város és a falu közötti különbségnek fontos eleme a termelőerők területi megoszlása, a népgazdaság fő ágainak (ipar és mezőgazdaság) eltérő aránya, a szociális és kulturális feltételek különbsége is.

— A szocializmusban nem szűnnek meg a szellemi és a fizikai munka közötti különbségek, valamint a szellemi és fizikai dolgozók közötti szociális-kulturális különbségek sem. Az osztálykizsákmányolás felszámolásával megszűnt annak a lehetősége, hogy a szellemi munka teljesítményét egy kizsákmányoló osztály kisajátítsa, és a fizikai munkával szembeállítva, annak fokozottabb kizsákmányolására használja fel. A szellemi és a fizikai munka társadalmi funkciói és szociális feltételei azonban a szocializmusban is hosszú ideig különböznek egymástól, s a magasan kvalifikált szellemi munka egy sok szempontból sajátos és önálló szociális réteg, az értelmiség sajátos tevékenysége marad.

Társadalmunk szocialista jellege abban a tényben fejeződik ki első sorban, hogy alapstruktúrája szocialista: két, azonos típusú (szocialista) tulajdonforma keretében dolgozó, anyagi javakat termelő osztály gazdasági együttműködése és politikai szövetsége jellemzi. A *munkásosztály* és a *termelőszövetkezeti parasztság* alapvető szerepet játszik társadalmunk életében: az anyagi javak termelésének és forgalmazásának túlnyomó részét végzik, alapvető érdekeik érvényesülésétől függ minden egyéb társadalmi és egyéni érdek kielégítésének lehetősége, szövetségük a szocialista társadalmi rendszer politikai alapja.

Az *értelmiség* igen sok szállal és különböző formákban kapcsolódik a szocialista társadalom alapvető osztályaihoz: a társadalmi termelésben való részvétel, a társadalmi termelési eszközök elsajátítása és termelő felhasználása tekintetében egy részük a munkásosztállyal, másik részük a parasztsággal közösen (agrárértelmiség) vesz részt a társadalmi anyagi termelésben. Jelentős hányaduk azonban nem az anyagi termelés szférájában tevékenykedik (kulturális, egészségügyi és szociális ellátás, művészetek, közigazgatás stb.). Megállapítható ezért, hogy a munkásosztállyal és a parasztsággal való igen szoros kapcsolatok ellenére munkája tartalmánál, funkcióinál és szociális feltételeinél fogva az értelmiség a szocializmusban is sajátos társadalmi réteg, amelyet a társadalom struktúrájánál külön is figyelembe kell venni.

A *kisárutermelők* rétege a szocialista építés jelenlegi szakaszában jelentős szerepet tölt be. Tevékenységük elsősorban a lakossági szolgáltatások terén, valamint az ipari termelés azon szektoraiban nélkülözhetetlen, ahol a kisipari, kisüzemi termelés gazdaságosabban és gyorsabban tud alkalmazkodni a követelményekhez. A kisárutermelők munkatevékenységüket magántulajdonban álló termelőeszközök útján végzik; ez a magántulajdon azonban társadalmunkban nem lehet a kizsákmányolás alapja, s a szocialista tulajdon két formája mellett alárendelt szerepet játszik (lásd erről részletesebben a IV. címet).

Társadalmunkat tehát már nem minősíthetjük osztálytársadalomnak olyan értelemben, hogy abban antagonisztikus osztályok és kizsákmányolás létezne, de nem tekinthető osztály nélküli társadalomnak sem, mert az osztálykülönbségek még nem tűntek el. Társadalmunk sajátossága, hogy az azt alkotó osztályok baráti osztályok, amelyek nem zsákmányolják ki egymást, közöttük nincsenek antagonisztikus ellentétek, hanem egymással szövetségben, azonos célokért dolgozva vesznek részt a szocialista építőmunkában. További sajátosság, hogy az osztályok közötti különbségek és ellentétek a szocializmus fejlődésével nem termelődnek újjá, még kevésbé fokozódnak, hanem történelmi méretekben nézve fokozatosan megszűnőben vannak. Alkotmányunk ennek megfelelően határozza meg államunk jellegét: *Magyarország: népköztársaság*, s deklarálja, hogy a Magyar Népköztársaság *szocialista állam*, amelyben minden hatalom a dolgozó népé.

III. *A politikai rendszer alkotmányos szabályozása*

A társadalmi rendre vonatkozó alkotmányos normák első nagy csoportja a politikai rendszer alapvető intézményeivel foglalkozik. A tételes szabályok tárgyalása előtt tisztázást igényel: mit értünk politikai rendszer alatt, ehhez pedig az szükséges, hogy a politika fogalmát — legalábbis nagy vonalakban — meghatározzuk. Ez annál is inkább lényeges, mert a köznapi szóhasználatban a politikát gyakran leszűkítik a párt tevékenységére, illetve olyan szélesen értelmezik, hogy abba a társadalom úgyszólván valamennyi jelentősebb mozgásformája beletartozik, s ezzel e fogalom parttalanává válik. A politika fogalmi megközelítésénél célszerű abból kiindulni, hogy — mint az

előző pontokban utaltunk rá — a társadalomban egymással ellentétes és eltérő érdekű osztályok, rétegek és csoportok vannak, amelyek a saját érdekeiknek megfelelő társadalmi viszonyok kialakítására, ennek elérése végett pedig hatalomra törekednek. A hatalmi viszonyok körében — amelyről a III./1. címnél még részletesebben szólunk — a politikai hatalomnak az a sajátossága, hogy ennek folytán egy meghatározott osztálynak (rétegnek, csoportnak) lehetősége van a vele szemben álló vagy eltérő érdekű osztályok, rétegek és csoportok feletti rendelkezési jog megszerzésére, viszonyainak ellenőrzésére.

A szemben álló vagy eltérő érdekű osztályok, csoportok és rétegek feletti hatalom biztosításának legfontosabb eszköze az állam. Ebből következik, hogy mindenféle politikai tevékenység összefüggésben van az államhatalommal: annak megszerzésére vagy megtartására, illetőleg felhasználására törekszik. Ennek folytán megállapítható, hogy a politika az államhatalom megszerzésére irányul, annak felépítésében, vezetésében, a hatalom gyakorlásának módjában megnyilvánuló vagy mindezeket befolyásolni törekvő tudatos emberi tevékenység. Ennek megfelelően a *politikai rendszer* alatt a fenti célok érdekében tevékenykedő állami-politikai szervezetek, a velük kapcsolatos normák (többségükben jogszabályok), valamint az ezeket megvalósító emberi magatartások értendők. A politikai rendszer elemei tehát egyfelől azok az intézmények és magatartások, amelyek az államhatalom birtokában az állami tevékenység tartalmának meghatározását és irányítását, az államszervezet kialakítását végzik, másfelől azok az intézmények és magatartások, amelyek a más által birtokolt hatalom megszerzésére vagy legalábbis annak befolyásolására törekednek.

A kapitalista társadalomban — ennek megfelelően — a politikai rendszerhez nemcsak az államszervezet és az uralkodó osztály politikai szervezetei (valamint az ezekhez kapcsolódó normák és tevékenységek) tartoznak, hanem a velük ellentétes (elnyomott) osztályoknak a hatalom megszerzésére vagy befolyásolására hivatott szervezetei is (baloldali pártok, szakszervezetek stb.). A mi társadalmunkban — amint erről a II. címnél már részletesen szóltunk — nincsenek ellentétes érdekű osztályok; a társadalom egymással szövetségi viszonyban álló osztályokból, rétegekből és csoportokból tevődik össze. Ebből következik, hogy a társadalom egészének a politikai hatalomhoz (ezen belül az államhatalomhoz) való viszonyát alapvetően az *érdekeazonosság* hatá-

rozza meg. Ez az alapvető érdekazonosság azonban nem zárja ki, hogy a társadalom egyes osztályai, rétegei, csoportjai között meghatározott kérdésekben eltérő, esetenként ellentétes érdekek ne alakulhassanak ki. Szükséges ezért, hogy a politikai rendszeren belül olyan intézmények, eljárások és garanciák épüljenek ki, amelyek egyfelől biztosítják a hatalom stabilitását, másrészt lehetőséget teremtenek az eltérő érdekek felszínre hozatalára (képviseletére), ütköztetésére és az össztársadalmi érdekeknek megfelelő egyeztetésére.

Az Alkotmánynak a politikai rendszerre vonatkozó tételei adják az egyik garanciáját annak, hogy a politikai hatalom a dolgozó osztályok, rétegek és csoportok hatalmát testesítse meg, s társadalmunk szocialista fejlődését segítse elő. A társadalom politikai rendszere — az előzőekben adott meghatározásnak megfelelően — a különböző szervezetek, normák és magatartások széles körét foglalja magában. Az Alkotmány e rendszer elemei közül csak a legalapvetőbbekkel foglalkozik, nevezetesen a hatalom osztályalapjaival, az arra épülő politikai hatalom jellegével, s szervezetrendszerének legfontosabb elemeivel, valamint a hatalom gyakorlásának alapvető céljával, irányával. Az alkotmányos szabályozás fenti területei közül — a tételes szabályok ismertetése előtt — a szervezetrendszer kérdéskörével indokolt külön is foglalkozni. A politikai rendszer fogalmából következik, hogy az állam mint az uralkodó osztály hatalmi szervezete mellett léteznek társadalmi (azaz nem állami) szervezetek is, amelyek a hatalom támogatására, védelmére, egy osztály más osztályokkal való szövetségének intézményezésére hivatottak, vagy az elnyomott osztályok részéről a hatalom megszerzésére irányuló tevékenységet végeznek. A szocialista alkotmányokban tapasztalható az a törekvés, hogy ne csupán a hatalom állami intézményeinek alapkérdéseit szabályozzák, hanem a társadalmi-politikai viszonyok szélesebb körével összefüggésben is meghatározzák a legfontosabb tételeket. Ezért a szocialista alkotmányok részletesebb szabályokat tartalmaznak a politikai rendszer nem állami szervezeti formáiról is. Ennek megfelelően fogalmazódik meg a marxista—leninista párt vezető szerepének deklarálása. Ezen kívül jellemző még, hogy a szocialista nemzeti egység kifejezésére hivatott tömegmozgalmakról (tömegszervezetekről) is szólnak, továbbá rendelkezéseket tartalmaznak a politikai rendszer leglényegesebb összetevőinek számító egyéb társadalmi szervezetekről is. Alkotmányunk — több szocialista ország alkotmányához hasonlóan — rögzíti a párt vezető szerepét

(lásd III./3 cím), valamint a Hazafias Népfront és a szakszervezetek (III./4 cím), továbbá a szövetkezetek (IV./2. cím) alapvető funkcióit és feladatait a szocialista építésben, a hatalom gyakorlásának mechanizmusában. Ezek az alkotmányos normák összességükben azt mutatják, hogy a társadalmi szervezeteknek a szocializmus építésében egyre növekvő szerep jut.

1. A hatalom osztályalapjai; a hatalom gyakorlásának alapvető célja és iránya

A hatalom egy társadalmi osztálynak vagy rétegnek a társadalom minden területén megnyilvánuló, egy történelmi korszakon át érvényesülő tartós uralmát jelenti. A hatalom — az azt birtokló társadalmi osztály vagy réteg számára — a társadalomban való domináns helyzetet biztosít, ami azt jelenti, hogy ez az osztály (réteg) saját érdekeinek optimális érvényesítése céljából a társadalmilag fontos kérdésekben (mindenekelőtt a társadalmi fejlődés fő irányait eldöntő, illetőleg a társadalmi viszonyokat jelentősen befolyásoló ügyekben) határoz, rendelkezéseit végrehajtja vagy hajtja, ezt ellenőrzi és döntéseinek nem teljesítése vagy megsértése esetén felelősségre vonást alkalmazhat. A társadalmi hatalom tehát nemcsak azt jelenti, hogy a társadalom egy csoportja döntéseket hoz (ezt elvileg bármelyik megteheti), hanem hogy akarata hatékonyan érvényesül, mégpedig a vele szembenálló csoportok felett is.

A domináló társadalmi csoport a hatalom monopóliumára törekszik, mivel a hatalom megosztása azt jelentené, hogy vele nem azonos érdekű osztályok céljai is hatékonyan érvényesülhetnének a társadalomban, befolyásolnák az adott osztály politikáját, s így egyik osztály sem bírná maradéktalanul keresztülvinni akarátát, érdekei — a hatalomban részes másik csoporttal kényszerűen kötött kompromisszumok eredményeképpen — csupán részlegesen érvényesülhetnének. Az uralkodó osztály ezért a hatalom monopóliumát a társadalmi élet minden területén meg kívánja szerezni és tartani. Ebből következően a társadalmi hatalom nem azonos a politikai hatalommal, hanem több annál: a politikai hatalom birtoklása mellett magában foglalja a gazdasági hatalmat, s a társadalom szellemi élete feletti hatalmat is.

A társadalmi hatalom alapvető feltétele, s egyben megnyilvánulása is az uralkodó osztály *gazdasági hatalma*. A gazdasági hatalom első sorban azon alapszik, hogy az uralkodó osztály (illetőleg annak tagjai) tulajdonosa — legalábbis részben — a termelési eszközöknek. A gazdasági hatalom ezen kívül azt is magában foglalja, hogy a gazdasági élet meghatározó funkcióit saját kezében összpontosítja, s rendelkezik a termelőerők fejlesztésének lényeges anyagi eszközeivel. A gazdasági hatalom azt jelenti, hogy a társadalom gazdasági folyamatai egészében az uralkodó osztály akaratának megfelelő irányban haladnak, azaz folyamatosan újratermelheti saját maga gazdasági életfeltételeit.

Az uralkodó osztály hatalmának része a *társadalom szellemi élete feletti hatalom* is. Ez mindenekelőtt a tömegbefolyásoló és tömeg-tájékoztató eszközök, illetve szervek feletti rendelkezési jogából fakad (utalhatunk az iskolarendszere, a művészeti intézményekben érvényesülő befolyásra, a sajtó és más tömegtájékoztató eszközök útján megvalósuló befolyásra és propagandára). A szellemi élet területén megvalósuló hatalmat fejezi ki az is, hogy az emberek — vagy legalábbis azok többségének — tudatában az uralkodó osztály érdekeinek megfelelő eszmék dominálnak.

A társadalom feletti *politikai hatalom* mindenekelőtt a kormányzás monopóliumát, az állam birtoklását és az uralkodó osztály érdekeinek megfelelő felhasználását jelenti. A politikai hatalom egyben az adott hatalom törvényességének (legalitásának) általános elismertetését is jelenti a lakosság többsége előtt. A politikai hatalom birtoklásával az uralkodó osztály képes egyrészt a politikai életben a maga befolyását meghatározó módon érvényesíteni, másrészt a politikai hatalom eszközeivel a hatalom egyéb szféráit (pl. a gazdasági hatalmát) is védelmezheti, illetőleg erősítheti.

A hatalom egyes elemei nem egyenlő értékűek. A gazdasági hatalom alapozza meg a politikai és a szellemi élet terén megvalósuló hatalmat. Ezért lehetetlen, hogy egy társadalmi osztály vagy csoport hosszabb időn át fenn tudja tartani uralkodó helyzetét gazdasági hatalom nélkül. A gazdasági hatalom alapvető szerepe azonban nem jelenti, hogy minden körülmények között ez a hatalmi harc elsődleges tényezője. A szocialista forradalmak időszakában például a munkásság elsődleges célja a politikai hatalom megragadása, éppen annak érdekében, hogy e hatalom birtokában lehetővé váljon a gazdaság feletti hatalom megszerzése is.

Alkotmányunk tényként, s egyben államunk szocialista jellegének megfelelő követelményként deklarálja, hogy a *Magyar Népköztársaságban minden hatalom a dolgozó népé*. Ez a tétel — a fentebb írtaknak megfelelően — a társadalom feletti hatalom teljességét jelenti, amely magában foglalja a gazdasági hatalmat (a termelőeszközök feletti rendelkezési jogot, s a termelési-elosztási viszonyok szabályozásának a birtoklását), a szellemi élet feletti hatalmat, valamint a politikai hatalmat (vagyis a politikai rendszer teljességének kézben tartását). Az Alkotmány idézett tétele azonban nem csupán tényként deklarálja a dolgozó nép hatalmát, hanem egyúttal azt a követelményt is magában foglalja, hogy — államunk szocialista jellegének megfelelően — e hatalmat védeni és erősíteni kell. Az Alkotmány a hatalom birtoklásával és gyakorlásával összefüggésben rögzíti az állam osztálytartalmát amikor kimondja, hogy társadalmunk *vezető osztálya a munkásosztály*, amely a hatalmat a szövetkezetekbe tömörült parasztsággal szövetségben, az értelmiséggel és a társadalom többi dolgozó rétegével együtt gyakorolja. Ez az alkotmányos tétel — az előbb idézethez hasonlóan — egyidejűleg deklarálja politikai rendszerünket meghatározó objektív tényként társadalmunk osztályszerkezetét, s az egyes osztályoknak, rétegeknek a hatalom gyakorlásában betöltött szerepét, s teszi alkotmányos kötelességgé a hatalom osztályalapjainak erősítését, a hatalmat gyakorló osztályok és rétegek közötti szövetség és együttműködés minél szorosabbá tételét.

Az Alkotmány a politikai rendszerre vonatkozó tételek között határozza meg a *hatalom gyakorlásának alapvető célját és irányait*. Eszerint a Magyar Népköztársaság állama védi a dolgozó nép szabadságát és hatalmát, az ország függetlenségét, harcol az ember ember általi kizsákmányolásának minden formája ellen, szervezi a társadalom erőit a szocializmus felépítésére. A Magyar Népköztársaság mint a szocialista világrendszer része, fejleszti és erősíti barátságát a szocialista országokkal; a béke és az emberi haladás érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával. E rendelkezésekkel az Alkotmány — mind a bel-, mind pedig a külpolitika terén — meghatározza azokat a fő elveket és irányokat, amelyeket az állami élet minden területén érvényesíteni, alkalmazni kell. E célok konkrét megvalósítása az államapparátus — s az egész társadalom — mindennapi tevékenységében realizálódik.

2. Az államhatalom gyakorlásának konkrét formái; a képviseleti elv és a közvetlen demokrácia

A hatalom és a hatalom gyakorlása nem azonos fogalmak. A hatalom egy adott osztály, réteg vagy csoport uralmának tartós és komplex megnyilvánulása, a hatalom gyakorlása pedig a kérdéses osztály (réteg, csoport) érdekeinek, hatalma elveinek átvitele a mindennapi gyakorlatba, a társadalmi élet különböző részterületein érvényesülő irányvonallá és tevékenységgé váló „átalakítása”. A hatalom a kérdéses osztály tagjainak kollektív uralmát jelenti, s az osztály összérdekeit hivatott képviselni. Az osztály egészének alapvetően azonos érdekei mellett azonban — mint erre már utaltunk — az uralkodó osztályhoz tartozó egyes csoportok között már ellentmondások, eltérések keletkezhetnek a hatalom gyakorlásának konkrét módját vagy egyes rész-kérdéseit illetően. Ezeknek az ellentmondásoknak a felszínre hozatala, ütköztetése, s a hatalmon levő osztály alapvető érdekei alapján történő feloldása a hatalomgyakorlás különböző rendszereiben, eljárásaiban, intézményeiben valósul meg. Az egyes ellentmondások megoldása, illetve a fejlődés során keletkező új problémák és ellentmondások visszahatnak a hatalomgyakorlás intézményrendszerére is. Ebből következik, hogy egy adott osztály (réteg, csoport) hatalmát megvalósító társadalmi berendezkedésen belül változhatnak — s változnak is — a hatalom gyakorlásának konkrét formái és módszerei.

A hatalom gyakorlásának egyik alapvető formája a kormányzás, amely a hatalmat közvetlenül megvalósító szervezeteket, eljárási módokat és szabályrendszereket foglalja magában. Ezen belül az állam képezi az uralkodó osztály legfontosabb kormányzó szervezetét. (Megjegyezzük, hogy a kormányzati szervek fogalma ennél szűkebb: csak a legfelső szinten működő, a politikai hatalmat közvetlenül megvalósító szerveket jelenti.) A hatalom gyakorlásának lényegi összetevője tehát olyan eljárások és szabályok megalkotása, amelyek garantálják, hogy az államhatalom ténylegesen az uralkodó osztály kezében legyen. Az Alkotmány rendelkezése szerint *a város és a falu dolgozói választott és a népnek felelős küldöttek útján gyakorolják hatalmukat*. Ez a szabály az államhatalom gyakorlásának alapvető szervezeti formáját, a képviseleti elvet fogalmazza meg. A *szocialista képviseleti elv* egyrészt azt jelenti, hogy az államhatalmat gyakorló szervek tagjait a

hatalom birtokosai választják; a *választási rendszer* szabályait az Alkotmány külön fejezete, illetve az erre vonatkozó törvény állapítja meg, ezekkel részletesen a VIII. fejezetben foglalkozunk. Ugyancsak ott térünk ki a szocialista képviseleti elv jellemző tartalmi sajátosságának, a képviselői felelősség intézményének részletes bemutatására. A képviseleti elv jelenti másrészt, hogy a választások útján létrejött szervek az államhatalom teljességét birtokolják, minden más állami szerv a képviseleti szervek irányítása alatt működik, s tevékenységéért e szerveknek tartoznak felelősséggel. E kérdésekkel az Országgyűlés és az Elnöki Tanács, illetőleg a tanácsok munkáját ismertető fejezetekben foglalkozunk részletesen.

A képviseleti elv mellett — jelenlegi társadalmi-politikai viszonyaink fejlettségének megfelelően kiegészítő, másodlagos formaként — szabályozza az Alkotmány a *közvetlen demokrácia* intézményét: „Az állampolgárok munkahelyükön és lakóhelyükön közvetlenül is részt vesznek a közügyek intézésében”. Bár a közügyek intézésében való közvetlen részvétel — a közvetett, képviseleti demokráciához viszonyítva — másodlagos jelentőségű, ennek szerepe távolról sem lebecsülhető. Társadalmi-politikai viszonyaink fejlődésének egyik bizonyítéka, hogy az utóbbi időszakban jelentős mértékben bővült a közügyek intézésében való közvetlen részvétel lehetősége mind a lakóterületen működő állami szervekhez kapcsolódóan, mind a munkahelyi közösségekben.

Az államszervezet demokratikus működésének egyik biztosítéka, hogy e szervek közvetlen kapcsolatokat alakítanak ki ügyeik intézése során a társadalom tagjaival, s támaszkodnak javaslataikra és munkájukra. Ennek az együttműködésnek hazánkban több élő formája van. Egyik forma, amikor az állami szervezet társadalmi munkásokból áll, vagy munkáját részben az állampolgárok társadalmi megbízatásként, anyagi ellenszolgáltatás nélkül végzik. Ilyen nálunk a népi ellenőrzés szervezete, hiszen mind a népi ellenőrzési bizottságok tagjai, mind a tényleges ellenőrző tevékenységet végző népi ellenőrök társadalmi munkában teljesítik e funkciójukat. Széles körben tapasztalhatjuk, hogy egyes állami-államigazgatási szervek feladatainak ellátásában — társadalmi megbízatásként, ellenszolgáltatás nélkül — az állampolgárok közvetlenül is részt vesznek. Példaként utalhatunk az önkéntes rendőrök vagy önkéntes határőrök tevékenységére, a gyermek- és ifjúságvédelem területén az önkéntes (társadalmi) pártfogók értékes

munkájára, továbbá a különböző ellenőrző szervek (pl. kereskedelmi felügyelőségek) munkáját segítő társadalmi ellenőrökre.

A közügyekben való közvetlen részvétel másik formája, amikor az állami szervezet olyan intézményeket hoz létre, illetőleg olyan döntéshozatali eljárásokat dolgoz ki, amelyek segítségével a társadalom tagjai közvetlenül részeseivé válnak a döntéselőkészítési folyamatnak. Példaként utalhatunk a falugyűlés intézményére, amelyet a községi tanács a lakosság tájékoztatása és véleményének megismerése végett hív össze. A falugyűlésen a tanács munkájáról, a tanácsi tervekről, községfejlesztési elképzelésekről ad tájékoztatást, illetve kéri a lakosság véleményét. Ugyancsak a közügyekben való közvetlen részvétel egyik formájaként fogható fel a fontosabb jogszabálytervezetek társadalmi vitájának szervezése (lásd még a III./4. pontot). Ezekben az esetekben a lakosság közvetlen döntési joggal nem rendelkezik ugyan, hiszen azt végül is a hatáskörrel rendelkező állami szervek hozzák, mégis a döntések előkészítésében való részvétel útján jelentős befolyást gyakorolhat a döntések tartalmára.

A képviseleti és a közvetlen demokrácia jelentőségével, a két intézmény egymáshoz való viszonyával itt bővebben nem foglalkozunk, mert erről a képviseleti szervekről és a választási rendszerről szóló fejezetekben még részletesen esik szó. E kérdések alkotmányos szabályozása kapcsán itt azt indokolt kiemelni, hogy az Alkotmány a társadalmi rend szabályai között az államszervezetnek azt az elemét hangsúlyozza, amelyen keresztül a dolgozók (a dolgozó osztályok, rétegek) állami-politikai hatalma elsődlegesen kifejeződik. Ezzel az Alkotmány iránymutatást ad a képviseleti szervek és az államszervezet egyéb részei közötti kapcsolatokra is, meghatározva a képviseleti szervek elsődlegességét az összes többi állami szerv felett. Az ezt biztosító szervezeti, hatásköri és működési előírásokat az Alkotmány további fejezetei tartalmazzák.

3. A párt vezető szerepe

A politikai hatalom megszerzéséért és megtartásáért vívott harc tapasztalatai egyértelműen bizonyítják, hogy a munkásosztály hatalmának megszerzése és a szocialista társadalom építése nem valósítható meg a munkásság forradalmi pártjának létezése nélkül. Ehhez

olyan forradalmi pártra van szükség, amely a társadalom legöntudatosabb elemeit tagjai közé sorolva, a marxizmus – leninizmus elméletére támaszkodva vezető szerepet játszik mind a hatalom megszerzésében, mind a szocialista társadalom építésében. A párt vezető szerepe ezekben a társadalmi folyamatokban objektív szükségszerűség, ami azon alapszik, hogy a társadalom politikai szervezetei közül a marxista – leninista párt képes a társadalom fejlődésének törvényszerűségeit felismerve, a társadalom életében a szocialista tudatosságot érvényesíteni.

A történelmi fejlődés során a szocialista államokban a párt vezető szerepe érvényesítésének különböző formái és módszerei alakultak ki. Általános alapelveként érvényesül az, hogy a párt vezető szerepe nem jelent közvetlen, operatív irányítást, nem kötelező (jogi) normák útján érvényesíti befolyását a politikai rendszer egyéb szervezetei felé. A pártirányítás alapja, hogy a párt a társadalmi szükségletekkel és ennek megfelelően a társadalom legszélesebb rétegeinek érdekeivel összhangban álló, tudományos alapokon nyugvó politikai kidolgozásával, s e politikának a meggyőzés útján való elfogadtatásával valósítja meg a politikai hatalmát. A párt vezető szerepét az állami és a társadalmi szervek felé az azokban dolgozó kommunistákon keresztül érvényesíti; ennek megfelelően a pártvezetésnek fontos eszközei az e területen működő pártszervezetek.

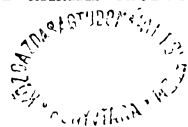
A párt nem csupán egyike azoknak a társadalmi-politikai szervezeteknek, amelyek a munkásosztály és a vele szövetséges többi dolgozó osztály és réteg hatalmát kifejezik és megvalósítják, hanem a *politikai rendszer középponti eleme*, a politika meghatározója. A párt vezető, irányító szerepe nemcsak az államapparátus, hanem a politikai rendszer egésze felé érvényesül (így a társadalmi szervezetek is a párt politikai irányítása alatt állnak). Ezt a kiemelt szerepet az Alkotmány úgy fejezi ki, hogy a társadalmi szervezetekről szóló szabályoktól elkülönítve rögzíti a párt vezető szerepét. Alkotmányunknak az a tétele, miszerint *a marxista – leninista párt az egész társadalom vezető ereje*, az alaptörvény szintjén fejezi ki a szocializmus politikai rendszerének általános törvényszerűségét.

A párt vezető szerepére vonatkozó alkotmányos tétel azon normák közé tartozik, amelyek közvetlen magatartási szabályt, kötelező rendelkezést nem tartalmaznak, hanem deklaratív jelleggel rögzítik a társadalmi valóságnak a társadalmi rend szempontjából lényeges elemét (lásd erről az 1. pontban írtakat). Ez a megközelítés felel meg

ugyanis azoknak a viszonyoknak, amelyek a párt és a társadalom kapcsolatát jellemzik. A párt politikai hatalmát ugyanis nem az államszervezet adja, következésképpen az Alkotmány „csupán” megállapítja, deklarálja e hatalom létét és szerepét a társadalomban. A párt helyes politikája, irányító tevékenységének politikai módszerekkel történő állandó erősítése, a párt vezetésével kibontakozó szocialista össznépi-nemzeti egység adja a biztosítékot a párt vezető szerepét kifejező alkotmányos tétel megvalósulásához. Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy a politikai rendszerhez tartozó összes – állami és társadalmi – szervezetet *politikai* (s nem jogi) *kötelezettség* terheli a párttal szemben. Az Alkotmány hivatkozott tétele ezt a politikai felelősséget is kifejezi.

A párt és az állami szervek viszonyára a párt és a társadalom kapcsolatának általános vonásai jellemzőek. A párt nem olvad össze az államszervezettel, irányító szerepét – mint jeleztük – az államapparátusban dolgozó kommunistákon keresztül politikai eszközökkel, döntően az *elvi-politikai irányítás* módszereivel érvényesíti, s felettük politikai ellenőrzést gyakorol. Csak így érvényesíthető az államszervezet önállósága és önálló felelőssége. Ha a pártszervek az elvi-politikai irányító munka helyett közvetlenül az állami és a társadalmi szervezetek feladataival foglalkoznának, ez azt eredményezné, hogy elhanyagolnák alapvető feladataikat: a politikai nevelést és irányítást. A vezetésnek ez a módszere továbbá elsorvasztaná azoknak az állami és társadalmi szervezeteknek az önállóságát és felelősségét, amelyeknek meghatározott rendeltetésük van a társadalom irányításában, a szocialista építőmunka eredményes teljesítésében. Ezért különös jelentősége van annak – s ezt több pártdokumentum is aláhúzza –, hogy világosan el kell határolni az állami és a társadalmi szervezetek, illetőleg a pártszervek sajátos feladatait. A párt irányító szerepe az államszervezet felé úgy valósul meg, hogy a párt meghatározza az állami tevékenység fő irányait, kezdeményezi a szükséges jogszabályok kibocsátását, az állami személyzeti munkában érvényesíti a párt káderpolitikai elveit, tájékoztatja az állami szerveket politikai kérdésekről, koordinálja az állami és a társadalmi szervezetek együttműködését, politikai eszközökkel segíti és ellenőrzi az állami szervek munkáját.

A fentiekből következik, hogy az államszervezet nem egyszerűen „végrehajtója” a párt döntéseinek; a két szervezetrendszer között kölcsönös és aktív kapcsolat áll fenn. Egyrészt az állami szervek



jelentős szerepet játszanak a párt döntéseinek kezdeményezésében és előkészítésében, másrészt feladatuk nem korlátozódik a párt döntéseinek mechanikus végrehajtására, hanem – ugyancsak közvetlenül politikai tartalmú alkotó munkaként – konkretizálják, a gyakorlat követelményeinek megfelelően érvényesítik a párt elvi jellegű állásfoglalásait.

A szocialista állam valamennyi szerve a párt megfelelő azonos szintű testületének közvetlen politikai irányítása és ellenőrzése mellett dolgozik. A kialakult gyakorlat szerint a pártirányítás szempontjából országos szinten – az Országgyűlésen és az Elnöki Tanácson kívül – a Minisztertanács, helyi és területi szinten pedig a tanácsok végrehajtó bizottságai játszanak kulcsszerepet.

4. *A társadalmi szervezetek*

Korábban jeleztük, hogy a hatalom gyakorlásának nem kizárólagos birtokosa az államszervezet. Az osztálytársadalmakban – így a szocialista társadalomban is – működnek olyan szervezetek, amelyek a társadalom egyes csoportjainak, szélesebb vagy szűkebb kollektíváknak sajátos érdekeit hivatottak kifejezni és védeni. Ezek a szervezetek – érdekeik biztosítása, védelme céljából – az államhatalomra is befolyást igyekeznek gyakorolni. Másfelől az államhatalom számára sem közömbös, hogy céljait milyen mértékben tudja a társadalom különböző csoportjaival elfogadtatni, s őket a végrehajtásban való közreműködésre megnyerni. A hatalom bázisának szélesítése szempontjából tehát nagy jelentőségük van azoknak a *nem-állami szervezeteknek*, amelyek közvetíteni tudják tagjaik érdekeit, igényeit az államszervezet felé, illetőleg részt tudnak venni az állam által meghatározott célok és feladatok megvalósításában.

Ezek a szervezetek – amelyeket gyűjtőfogalomként *társadalmi szervezeteknek* nevezünk – kiemelt szerepet töltenek be a társadalmi munkamegosztásban, s funkcióikból következően szoros kapcsolatban állnak az állami szervekkel. E kapcsolatot alapvetően az együttműködés elve határozza meg, ami abból következik, hogy mind az állami, mind a társadalmi szervezetek a párt elvi-politikai irányítása alatt működnek, alapvető érdekeik és céljaik egybeesnek. Másfelől a

szocialista társadalomban is léteznek érdekkülönbségek, s ebből következően ellentmondások. Az ösztársadalmi érdek helyes megfogalmazásának, a politikai hatalomgyakorlás társadalmi bázisa szélesítésének egyik biztosítéka, hogy a társadalmi szervezetek — melyek a társadalom különböző csoportjait egymástól elkülönülő érdekek alapján tömörítik — közreműködhessenek és közreműködjenek az ellentmondások feltárásában, ütköztetésében és a közös érdek alapján történő megoldásában.

Ez a követelmény indokolja, hogy az Alkotmány a társadalmi renddel kapcsolatos alapvető szabályok között fogalmazza meg: *A Magyar Népköztársaság biztosítja a társadalmi szervezetek részvételét a szocialista építőmunkában.* Ez az alkotmányos szabály — szemben például a pártra vonatkozó deklaratív tétellel — kötelező (= normatív) rendelkezést foglal magában: egyrészt az állami szerveket kötelezi arra, hogy tegyék lehetővé a társadalmi szervezetek rendeltetésszerű működését, teremtsék meg közreműködésük feltételeit a társadalom előtt álló feladatok összehangolt megoldásában. Másrészt a társadalmi szervezetek számára fogalmazza meg azt a — lényegében politikai jellegű — kötelezettséget, hogy éljenek a számukra biztosított jogokkal és lehetőségekkel, s ézt az ösztársadalmi célokkal egységben tegyék. Az Alkotmány külön is kiemeli a Hazafias Népfront és a szakszervezetek, valamint — a gazdasági rendre vonatkozó szabályok között — a szövetkezetek szerepét azzal, hogy az I. fejezetben meghatározza alapvető feladataikat, a társadalomban betöltött szerepük fő vonásait. Tovább erősíti a társadalmi szervezetek jelentőségét az Alkotmány III. fejezetében foglalt rendelkezés, miszerint „Feladatainak ellátása során a Minisztertanács együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel”.

A társadalmi szervezetek és az állami szervek viszonya sokrétű kapcsolatokban fejeződik ki. Ezek legalapvetőbb formája — mint utaltunk rá — a két szervezetrendszer közötti *együttműködés*ben fejeződik ki. E kapcsolatok részben a jog által is szabályozottak, azaz magas-szintű jogszabályok határozzák meg a kapcsolatok tartalmát és feltételeit. E körben említhetjük pl. a szakszervezeteknek a Munka Törvénykönyvében biztosított jogait (lásd részletesebben a III./4./c) címet), vagy a KISZ-nek az ifjúság képviselőjében gyakorolható jogosítványait. Más esetekben írott vagy íratlan megállapodások alapján kerülhet sor együttműködésre egyes feladatok megoldásában. Eseten-

ként az is előfordul, hogy egyes állami feladatok ellátására a társadalmi szervezetek kapnak megbízást (pl. az egyesületek szövetsége felhatalmazást kaphat a tagegyesületekkel kapcsolatos állami felügyeleti jogok gyakorlására).

A kapcsolatok másik formája azon alapszik, hogy általános érdek a társadalomban létező valamennyi szervezet törvényes, a jogszabályoknak megfelelő működésének biztosítása. Ezt az állam a különböző társadalmi szervezetek feletti *törvényességi felügyelet* gyakorlásával valósítja meg. A törvényességi felügyelet messzemenően tiszteletben tartja az egyes szervezetek önállóságát, autonómiáját, mert a felügyeleti joggal felruházott állami szervek kizárólag azt vizsgálhatják, hogy a társadalmi szerv betartja-e a jogszabályokat és saját belső szabályait (alapszabályát, ügyrendjét stb.). Megjegyezzük, hogy a politikai rendszerhez tartozó legfontosabb társadalmi szervezetek (pl. Hazafias Népfront, szakszervezetek, KISZ) felett nincs állami felügyelet; e szervek saját maguk által alkotott normák szerint végzik tevékenységüket, s felelőségük közvetlenül a párttal szemben áll fenn (azaz nem jogi, hanem kizárólagosan politikai felelőséggel tartoznak működésükért).

Az elmúlt időszak társadalmi-politikai fejlődését vizsgálva megállapítható, hogy számottevően *erősödött a társadalmi szervezetek szerepe* az érdekegyeztetési folyamatokban, az állami döntések előkészítésében. Példaként utalhatunk a szakszervezetek széles körű jogosítványaira, a KISZ-nek az ifjúság képviselőjében gyakorolt jogaira. E folyamat egyik összetevője a szocialista demokrácia fejlesztésének.

A továbbiakban először áttekintést adunk a társadalmi szervezetek főbb ismérveiről, majd az Alkotmány által külön kiemelt két szervezet: a Hazafias Népfront és a szakszervezetek funkcióiról, szervezetéről szólunk.

a) A társadalmi szervezetek főbb ismérvei és típusai

A társadalmi szervezetek a bennük tömörülő személyek *önkéntes akaratelhatározásából* létrejött szervezetek, amelyek alapvető rendeltetése tagjaik (illetőleg a hozzájuk csatlakozott, általuk képviselt személyek) érdekeinek kifejezése és védelme, sajátos szükségleteik kielégítése, igényeik megvalósításának szervezése és elősegítése. Az egyes társa-

dalmi szervezetek konkrét céljait, feladatait, más szervekhez való viszonyát tekintve közöttük már jelentős különbségeket találhatunk. Alapvető rendeltetésüket tekintve megkülönböztetünk elsősorban politikai és nem politikai jellegű társadalmi szervezeteket. Az elsősorban *politikai jellegű* társadalmi szervezetek strukturálisan részei a politikai rendszernek: megvalósítják a politikai hatalmat (MSZMP), közreműködnek a hatalom tömegbázisának szélesítésében (pl. KISZ), intézményesen részt vesznek a politikai és állami döntések meghozatalában (pl. a szakszervezetek a dolgozók élet- és munkakörülményeire érintő állami és munkahelyi döntésekkel kapcsolatban törvényben garantált jogosítványokkal rendelkeznek).

Az elsősorban *nem politikai jellegű* társadalmi szervezetek az állampolgárok vagy szervezetek meghatározott körű szükségleteinek, képességeinek, törekvéseinek kielégítésére végeznek közös tevékenységet. Ilyen funkciót látnak el pl. a különböző — tudományos, szakmai, művészeti, sport- stb. — egyesületek és a szövetkezetek. A tevékenység politikai és nem politikai jellege között természetesen nem lehet merev határvonalat húzni: az első csoportba tartozó szervezetek is végeznek olyan tevékenységet, amelyben a politikai elem nem, vagy csak áttételesen mutatható ki (példaként említhetők a szakszervezetek üdültetési feladatai), illetőleg a másik kategóriába sorolható szervek tevékenysége is gyakran szolgál politikai célokat (gondoljunk pl. a szövetkezeti mozgalom funkcióira).

Valamennyi társadalmi szervezet közös ismérve, hogy tagjaik önként, saját akaratelhatározásukból vesznek részt annak munkájában. E szervezetek kötelező döntéseket csak saját tagjaikra hozhatnak, azonban — ellentétben az állami szervekkel — *közhatalmat nem gyakorolnak*, döntéseik végrehajtásához állami kényszert nem vehetnek igénybe. Ebből következően alapvető munkamódszerük a meggyőzés, a közös érdekek felismerésének segítése, s az ennek megfelelő cselekvés szervezése. További jellemzőjük, hogy feladataikat elsősorban nem fizetett apparátus, hanem tagjaik *önkéntes társadalmi munkája* útján valósítják meg. Ennek megfelelően hivatali szervezetük — amely az ügyviteli, szervezési stb. tennivalók egy részét láthatja el — a szervezet funkcióihoz, feladatainak mennyiségéhez viszonyítva kisméretű vagy egyáltalán nincsen.

A társadalmi szervezeteket — funkcióik, belső felépítésük, a politikai és az államhatalomhoz fűződő viszonyuk stb. alapján — sokféleképp

pen osztályozhatjuk. Az alábbiakban a társadalmi szervezetek legfontosabb típusait mutatjuk be, röviden jellemezve azokat.

A szervezet és az abban tevékenykedő személyek közötti viszony alapján megkülönböztethetünk tagsági viszonyon alapuló társadalmi szerveket, valamint olyan szerveket, amelyek nem tagsági viszony alapján jöttek létre. Az első esetben a szervezethez való tartozás formális döntéshez: tagfelvételhez kötött. Ennek feltételeit és a tagfelvétel rendjét a szervezet belső szabályzatai (pl. alapszabály) határozzák meg. Általános feltétel azonban, hogy tag csak az lehet, aki a szervezet céljait elfogadja, és kész annak érdekében tevékenykedni, illetve egyéb kötelességeket (pl. tagdíjfizetést) teljesíteni. A nem tagsági viszony alapján létrejött társadalmi szervezetek általában a politikai jellegű szervek közé tartoznak (pl. Hazafias Népfront). Az e szervezetben való tevékenység nem igényel formális tagságot: annak munkájában bárki részt vehet, aki céljaival egyetért. — A hazánkban működő társadalmi szervezetek főbb típusai a következők:

Kiemelkedő helyet foglal el a társadalmi szervezetek sorában a *marxista—leninista párt* (MSZMP), amely a szocialista társadalomirányítási rendszer vezető szervezete. A párt — összetételét és szervezeti felépítését, munkamódszereit, irányítási eszközeit tekintve — tipikus társadalmi szervezet, a társadalomban betöltött kiemelkedő szerepéből következően azonban az Alkotmány is külön deklarálja fő funkcióit. Ennek megfelelően mi is külön fejezettrészen foglalkozunk a párt vezető szerepével (lásd 3. cím).

A *politikai tömegmozgalmak* sajátossága, hogy nem tagsági viszony alapján működnek; fő funkciójuk, hogy meghatározott politikai célkitűzések megvalósítása érdekében szervezik, mozgósítják a lakosság egészét vagy annak egyes rétegeit. Ilyen jellegű szervezet például a Hazafias Népfront, a békemozgalom, a nőmozgalom.

A *politikai tömegszervezetek* szervezett (formális) tagsághoz kötött szervek, funkcióik révén részesei a társadalom politikai rendszerének, az állami szervekkel szembeni jogaikat törvények garantálják. E kategóriába soroljuk a szakszervezeteket, valamint a Magyar Kommunista Ifjúsági Szövetséget.

A politikai tömegszervezetnek nem minősülő *tömegszervezetek* a társadalmi tevékenység számos területén szervezik az embereket a társadalmi önigazgatás módszereivel. Tömegszervezeti jellegüket az alapozza meg, hogy tevékenységük a társadalom úgyszólván minden

rétegére kiterjed, s igen széles körű tagsággal és aktívahálózattal rendelkeznek (pl. Magyar Vöröskereszt).

A *szövetkezetek* gazdasági célok (termelés, szolgáltatás) érdekében létrejött szervezetek, amelyek tagjaik személyes munkája és vagyoni hozzájárulása alapján végzik tevékenységüket. Érdekképviselői szerveik szakmai és területi alapon szerveződnek.

Az *egyesületek* az állampolgárok társadalmi, kulturális és egyéb igényeinek kielégítése érdekében működő szervezetek. Tevékenységi körük igen szerteágazó, a társadalmi tevékenység úgyszólván minden szektorában működnek (tudomány, sport, művészet, szakmai munka stb.). További jellemzőjük, hogy — tagjaik egyéni igényeinek kielégítésén túl — általában a társadalom egésze számára is hasznos, esetenként nélkülözhetetlen tevékenységet fejtenek ki (tudományok művelése, városszépítés stb.).

A *szakmai-érdekképviselői szervek* egy-egy szakmai tevékenység szervezését végzik, s ellátják az e területen dolgozók érdekeinek képviselését (pl. ügyvédi kamarák, kisiparosok, kiskereskedők szervezetei).

A *képviselői jellegű társadalmi szervezetek* a lakosság meghatározott közösségét képviselik a lakosság megbízása alapján. Feladatkörükben szervezik a lakosság társadalmi tevékenységét, állami és társadalmi szervek előtt képviselik megbízóikat (pl. lakóbizottság).

A társadalmi szervezetek sajátos kategóriáját alkotják az *államigazgatási szervek által létrehozott* társadalmi szervezetek. Ezek tulajdonképpen átmenetet képeznek az önkéntesen létrejött, társadalmi módszerekkel dolgozó „típusos” társadalmi szervezetek és a közhatalmat gyakorló, kötelező állami döntések alapján működő államigazgatási szervek között. E szervezetek jellemzője, hogy létrehozásuk államigazgatási szerv döntésétől függ; az önkéntesség elve azonban itt is érvényesül, amennyiben a szervezeti tagság vagy tisztség felkéréssel (önkéntes jelentkezéssel) és nem kötelező állami döntéssel keletkezik. E szervek funkciója és munkamódszere annyiban sajátos, hogy tagjaik (néhány főhivatású vezetőtől eltekintve) feladataikat társadalmi megbízatásban végzik, s állami feladatok megoldását szervezik kizárólag vagy túlnyomórészt társadalmi eszközökkel és munkamódszerekkel (pl. sportági szakszövetségek, közlekedésbiztonsági tanácsok).

A fentiekhez sok tekintetben hasonlóak azok a szervek, amelyekben az állami és a társadalmi szervekre jellemző ismérvek egyaránt fellel-

hetők. E szerveket államigazgatási szervek hozzák létre, vezetőiket is ők nevezik ki, állami-közhatalmi funkciókat is ellátnak, ugyanakkor tevékenységüket túlnyomórészt a szervezethez önként csatlakozott, megbízatásukat társadalmi munkában ellátó állampolgárok végzik, s munkamódszereikben a meggyőzés, a példamutatás és a szervezés is nagy szerepet játszik (pl. munkásörség).

A társadalmi szervezetek külön — az előzőektől sok tekintetben eltérő — típusát képviselik az *egyházak*, amelyek az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően az államtól különválasztva működnek. Az állam és az egyházak kapcsolatát jogszabályok és megállapodások rögzítik.

b) A Hazafias Népfront

A népfrontmozgalom a fasizmus ellen fellépő, minden haladó erő összefogására irányuló politikai mozgalomként jött létre a harmincas években. A népfrontpolitika elméletét és megvalósításának módszereit a Kommunista Internacionálé VII. kongresszusa dolgozta ki 1935-ben. Létrehozása azon a felismerésen alapult, hogy a fasizmus legyőzése a társadalom különböző osztályainak, rétegeinek közös érdeke, az eredményes harc feltételei azonban csak a legszélesebb társadalmi összefogással teremthetők meg. Olyan mozgalom létrehozása szükséges tehát, amely a munkásosztály egységére alapozva, valamennyi demokratikus erőt tömörít a fasizmus, a háború ellen, a nemzeti egység és függetlenség megteremtése érdekében.

Hazánkban Magyarország háborúba lépése után született meg a széles társadalmi összefogás gondolata, s jött létre előbb a Történelmi Emlékbizottság, majd — az ország német megszállása után — a *Magyar Front*, amely a német hódítók elleni harcot, a demokratikus, szabad Magyarország megteremtését tűzte célul. 1944 végén, a felszabadult Szegeden alakult meg a Kommunista Párt kezdeményezésére, öt párt és a szakszervezetek részvételével a *Magyar Nemzeti Függetlenségi Front*. A fasizmus legyőzése után a népfrontmozgalom céljai, módszerei is megváltoztak. A Kommunista Párt és a Szociáldemokrata Párt 1948. évi egyesülése után megérték a feltételek a szocialista forradalom végigviteléhez. Az 1949-ben létrejött *Magyar Függetlenségi Népfront* pártjai a marxista — leninista párt vezetésével közös programmal és listával indultak az 1949. évi választásokon, s a szavazatok túlnyomó többségét

elnyerték. Az ezt követő időszakban a népfrontmozgalom — minde-
nekelőtt a Magyar Dolgozók Pártja vezetésének hibás, dogmatikus
felfogása és erre alapozott politikai gyakorlata miatt — hanyatlásnak
indult. Az elkövetett hibák feltárását követően, 1954-ben ismét meg-
teremtődtek a népfrontmozgalom felfrissítésének feltételei, s még eb-
ben az évben sor került a *Hazafias Népfront* első kongresszusának
megtartására.

A népfrontmozgalom új tartalommal való megtöltésére azonban
csak az 1956. évi ellenforradalom leverése után kerülhetett sor, amikor
az MSZMP felszámolta a szövetségi politikában elkövetett hibákat,
s a szocializmus felépítését nemzeti programmá tette. Ez a cél lehetővé
teszi, s egyben megköveteli a legszélesebb társadalmi összefogást;
ennek legfontosabb szervezeti kerete a *népfrontmozgalom*. Az Alkot-
mány szerint a Hazafias Népfront tömöríti a társadalom erőit a szocia-
lizmus teljes felépítésére, a politikai, gazdasági és kulturális feladatok
megoldására, közreműködik a népképviselői szervek megválasztásá-
ban és munkájában.

A Hazafias Népfront jellegét tekintve politikai tömörülés, amelyben
a párt vezetésével és részvételével együtt munkálkodnak a társadalmi
szervezetek, társadalmi mozgalmak és szervek. A népfront a szocialista
nemzeti összefogás politikai tömegmozgalma, amelyben a munkás-
osztály vezetésével, a munkás-paraszt szövetség alapján megvalósul a
társadalom valamennyi osztályának és rétegének az összefogása és
egysége. A mozgalomban részt vehet minden magyar állampolgár,
aki a népfront politikai céljaival egyetért és munkát vállal azok teljesí-
tésében. A Hazafias Népfrontnak nincsenek tagjai, feladatait a vá-
lasztott tisztségviselők, testületek és az aktivisták közreműködésével
oldja meg.

A Hazafias Népfront feladatait az Alkotmány alapján két csoportra
oszthatjuk: egyrészt *általános politikai* feladatokat végez, másrészt
úgynevezett *közjogi feladatokat* lát el. Az általános politikai feladatok
lényege, hogy a népfront fórumot ad az egész lakosságot vagy annak
széles körét érintő társadalmi, gazdasági, kulturális kérdések meg-
vitatásához, s egyben szervezett kereteket biztosít a feladatok meg-
oldásában való részvétel számára is. Ennek megfelelően — többek
között — részt vesz a gazdaságpolitikai programok, tervek kidolgo-
zásában, sajátos eszközeivel hozzájárul azok teljesítéséhez; közremű-
ködik a város- és községpolitikai célok kimunkálásában és megvalósí-

tásában; szervezi a településfejlesztést szolgáló társadalmi munkát és segíti a szocialista munkaversenyt. A népfrontmozgalom közreműködik a szocialista művelődéspolitikai alakításában, megvalósításában, a kultúra terjesztésében, oktatáspolitikai és közművelődési céljaink teljesítésében, a szocialista közgondolkodás és életmód alakításában, a közösségi ember nevelésében. A Hazafias Népfront munkálkodik a szocialista hazafiság és a nemzetköziség, a népek közötti barátság és a nemzetközi szolidaritás elmélyítésén; részt vállal a hazai és a nemzetközi békemozgalom akcióiban. Feladatainak megoldása érdekében kapcsolatokat tart fenn elsősorban a szocialista országok népfrontmozgalmaival, valamint más haladó mozgalmakkal és szervezetekkel.

A Népfront közjogi feladatai szintén az általános politikai feladatokra, a mozgalom alapvető funkcióira vezethetők vissza. Ezeket azért minősítjük közjogi feladatoknak, mert a Hazafias Népfront ezzel kapcsolatos jogosítványait magas szintű jogszabályok — a választásokról és a tanácsokról szóló törvények — állapítják meg, s e feladatok közvetlenül kapcsolódnak az államhatalom gyakorlásához. E jogosítványokkal élve a Hazafias Népfront kiemelt feladatokat lát el a népképviselői szervek választásában és megalakításában, az általános és időközi választások politikai előkészítésében és szervezésében, az országgyűlési képviselők, a tanácsstagok és választóik közötti kapcsolat gondozásában. E feladatokra a továbbiakban — az Országgyűlésről, a tanácsokról és a választásokról szóló fejezetben — még részletesen visszatérünk. A Népfront közjogi feladatai közé tartozik a törvénytervezetek nyilvános társadalmi vitáinak szervezése is. A szocialista demokrácia fejlesztésének, a jogszabályok megalapozott előkészítésének egyik feltétele, hogy a tervezetre ne csak a szakemberek, hanem a szabályozás által érintett valamennyi személy véleményt mondhasson, javaslatai és kritikai észrevételei eljussanak az előkészítésért felelős szervekhez. A Népfront valamennyi jelentősebb törvény előkészítése során társadalmi vitákat szervez, amelyeken — mint ezt legutóbb a választásokról szóló törvény előkészítése is igazolta — számos olyan javaslat hangzik el, amit a tervezet továbbfejlesztése során hasznosítanak. Ez a funkció nem csupán a döntések jobb megalapozását szolgálja, hanem jelentős jogpropaganda-szerepet is betölt.

A népfrontmozgalom szervezési elve a *lakóterületi elv*: mozgalmi tevékenységét helyi, területi és országos testületei útján a lakóhelyen végzi. Feladatai ellátása során kapcsolatot tart az állami szervekkel, az

üzemekkel, a szövetségekkel és az intézményekkel. A Hazafias Népfront testületei működési területükön az illetékes pártszervekkel együttműködve, azok elvi-politikai útmutatása alapján végzik munkájukat. A mozgalmi munka legfőbb formái a munkaközösségek, a különböző akciók, fórumok, klubok és szakkörök.

A mozgalom legfelsőbb szerve a *kongresszus*, amely ötévenként ül össze. A kongresszus határozza meg a mozgalom programját és feladatait, elfogadja a működési irányelveket, s megválasztja a *Hazafias Népfront Országos Tanácsát*. Az Országos Tanács képviseli a mozgalmat a kongresszus döntéseinek szellemében, az adott időszak legfontosabb politikai mozgalmi tennivalóira irányítja a figyelmet, s állásfoglalás céljából megvitát időszerű belpolitikai és nemzetközi kérdéseket. Az Országos Tanács választja meg az Országos Elnökséget, az Országos Titkárságot, a vezető tisztségviselőket (elnök, alelnökök, főtitkár, titkárok), s dönt a munkabizottságokról. Az Országos Elnökség irányítása mellett jelenleg 16 munkabizottság működik (pl. Közjogi, Településpolitikai, Gazdaságpolitikai, Környezetvédelmi, Honismereti munkabizottság), amelyek egy-egy sajátos területen szervezik, segítik a mozgalom keretében folyó munkát.

A Hazafias Népfront *területi szervei* a megyei és fővárosi népfrontbizottságok és az általuk választott elnökségek, *helyi szervei* a községi, városi és fővárosi kerületi bizottságok és elnökségek. A nagyobb településeken és a tanyás területeken körzeti népfrontbizottságok is működnek.

c) A szakszervezetek

A munkások érdekeinek védelmében a szakszervezetek mindenkor jelentős szerepet játszottak. Tevékenységükkel hozzájárultak a munkásság osztályá szerveződéséhez, a dolgozók munka- és életkörülményeinek javításához. Napjainkban a szakszervezeti mozgalom — különösen a fejlett kapitalista országokban — jelentős politikai erő, aminek létét és érdekeit a hatalmon levő kormányzatok soha nem hagyhatják figyelmen kívül.

A szakszervezetek mint a hatalomra került munkásosztály tömegszervezetei a szocialista társadalmakban fontos szervezetekké váltak és a szakszervezetek súlya jelentős lett a politikai-gazdasági életben, erősödött viszonyuk az államhatalomhoz, mivel nem az elnyomott,

hanem a hatalmon levő munkásosztály egyik szervezeteként vesznek részt a társadalmi életben. Mindez a szakszervezetek céljait, munkamódszereit és működésük feltételeit is jelentősen befolyásolja.

A magyar szakszervezetek — alapszabályuk szerint — a hatalmon levő munkásosztály, a bérből és fizetésből élő *dolgozók tömegszervezetei*; az önkéntesség alapján, világnézetre, nemzetiségre, nemre való tekintet nélkül tömörítik a szocializmus teljes felépítésén munkálkodó dolgozókat. A szakszervezetek az MSZMP eszmei, politikai, ideológiai irányításával egységes, önálló szervezetekként tevékenykednek vezető szerveik határozatai alapján. Egyfelől: szervezik és nevelik a dolgozókat társadalmunk politikai-gazdasági erejének növelésére, másfelől: elősegítik a dolgozók anyagi, szociális és kulturális igényeinek kielégítését, védelmezik és rendszeresen ellenőrzik a törvényekben és rendeletekben biztosított jogokat.

Az Alkotmány szabályai is a szakszervezetek fenti két alapvető funkcióját határozzák meg: „A szakszervezetek védik és erősítik a néphatalmat, védik és képviselik a dolgozók érdekeit.” Az első fordulat — *a néphatalom védelme és erősítése* — annak kifejeződése, hogy a szakszervezetek mint a munkásosztály tömegszervezetei a politikai hatalom védelmében és erősítésében közvetlenül érdekeltek (hiszen az általuk képviselt dolgozók hatalmáról van szó). Másrészt az államnak és a szakszervezeteknek társadalmunkban alapvető céljai és érdekei egybeesnek, a két szervezetrendszer kapcsolatának fő formája tehát az együttműködés, a közös célok megvalósításának összehangolt támogatása. E feladat teljesítését a szakszervezetek sokoldalú szervező és nevelő munkával segítik elő. Kiemelkedő szerepük van a dolgozók mozgósításában, különösen a szocialista munkaverseny és újtómozgalom, valamint a kommunista műszakok szervezésében. Nevelő, felvilágosító munkával segítik a társadalom előtt álló célok megértését és elfogadását, a dolgozók szakmai és általános műveltségének fokozását. E feladatok megoldását széles körű intézményhálózat és anyagi eszközök biztosítják: könyvtárak, egyéb művelődési intézmények, szervezett és kedvezményes üdültetés, a testnevelés és a turisztika támogatása stb. Nem szorul különösebben bizonyításra, hogy a szakszervezetek ezen tevékenysége egyidejűleg szolgálja a néphatalom erősítését és az egys. dolgozók, illetve kollektívák érdekeit.

Az Alkotmány idézett rendelkezésének másik fordulata a szakszervezeti tevékenység másik nagy területére: az *érdekvédelmi és érdek-*

képviselési munkára utal. E tevékenység indokoltságát az adja, hogy a társadalmi-politikai célokban megmutatkozó alapvető érdekazonosság mellett a bérből és a fizetésből élők egészének, illetőleg a dolgozók, a munkavállalók kisebb-nagyobb kollektíváinak érdekei esetenként eltérnek a gazdálkodó szervek vagy az állami szervek által képviselt érdekektől. A szakszervezetek és az állami vagy gazdálkodó szervek között keletkezett vitákat elsősorban politikai eszközökkel, az együttműködési kapcsolatok keretében oldják meg. Az érdekvédelmi-érdekképviselési funkció eredményes megvalósítása végett magas szintű jogszabály – a *Munka Törvénykönyve* – tételesen is meghatározza azokat a jogosultságokat, amelyeket a szakszervezetek az e tevékenységük körébe tartozó viszonyok rendezésekor gyakorolhatnak, s egyben rögzíti azokat a kötelezettségeket, amelyek a munkáltatókat, illetve az állami szerveket a szakszervezetekkel szemben terhelik. Közelebbről: a Munka Törvénykönyve kötelezi az állami szerveket és a gazdálkodó szervezeteket az együttműködésre, a szakszervezeteknek pedig jogot ad a véleménynyilvánításra, javaslattevésre, ellenőrzésre, sőt a dolgozók élet- és munkakörülményeit érintő egyes kérdéseket csak az illetékes szakszervezeti szervekkel egyetértésben lehet szabályozni. A szakszervezetek a munkaviszonyra vonatkozó szabályokat vagy a szocialista erkölcsnek megfelelő bánásmódot sértő vállalati intézkedésekkel szemben kifogásolási joggal (vétójoggal) élhetnek, ami a kérdéses intézkedés felfüggesztését eredményezi. A szakszervezetek érdekképviselési tevékenységével szoros kapcsolatban áll az a jogosítvány, hogy a kollektív szerződéseket a dolgozók nevében a szakszervezetek kötik meg.

Az érdekképviselési-érdekvédelmi funkcióból eredő jogosítványok alapján született meg az elmúlt időszakban a *szakszervezeti jogsegélyszolgálat* intézménye. A jogsegélyszolgálat célja a dolgozók érdekeinek jogi védelme, a jogi tájékoztatás, tanácsadás, a szükséges mértékű segítségnyújtás és jogi képviselés. Rendeltetése az, hogy a vállalatok, ipari szövetkezetek dolgozói mind a munkahelyen belüli vitákban, mind a különböző állami szervek előtti ügyekben, eljárásokban és perekben szakszervezeti jogsegélyben részesüljenek. A jogsegélyszolgálat legfontosabb feladata a jogi tájékoztató, tanácsadó munka. A tanácsadáson túlmenő egyéb közreműködésre (pl. képviselési hatósági eljárásokban, szerződéskötésnél közreműködés, okirat szerkesztése) főleg munkajogi, társadalombiztosítási, családjogi és egyes ta-

nácsi eljárásokban (pl. lakásügy, gyámhatósági ügyek) kerülhet sor. A jogsegélyszolgálatot a vállalat szakszervezeti bizottsága hozza létre; ennek ellátásával olyan személyeket kell megbízni, akik ismereteik és rátermettségük alapján képesek a dolgozók ügyeinek elintézésében érdemi segítséget nyújtani.

A szakszervezeteknek kiemelkedő szerepük van a *munkahelyi demokrácia* fórumainak (termelési tanácskozás vagy munkaértekezlet, szakszervezeti taggyűlés, bizalmi testületi ülés, szocialista brigádvezetők tanácskozásai, munkabrigád vagy szocialista brigád-értekezletek stb.) szervezésében, rendeltetésszerű működésük segítésében. A munkahelyi demokrácia fórumai jogszabályban meghatározott körben véleményezési, egyetértési jogokat gyakorolnak, továbbá egyes ügyekben döntenek is (pl. a jóléti és kulturális alapok hatáskörükbe utalt részének felhasználásáról).

Az elmondottakból kitűnik, hogy a szakszervezetek érdekképviselői-érdekvédelmi tevékenységet nagyrészt a munkahelyeken, a gazdálkodó szervezeteken belül végeznek. Ez a funkció azonban a felsőbb szintű szakszervezeti testületek és az illetékes állami szervek kapcsolatában is érvényesül. Az iparági-ágazati szakszervezetek rendszeres kapcsolatban állnak az illetékes minisztériumokkal, míg a Szakszervezetek Országos Tanácsa a Minisztertanáccsal tart munkakapcsolatot (ezt igazolja például, hogy a Minisztertanács és a SZOT vezetői minden évben két alkalommal együttes megbeszélést tartanak, a SZOT képviselője a Minisztertanács ülésein tanácskozási joggal vesz részt).

A szakszervezetek önkéntes tagság és az úgynevezett iparági (ágazati) elv alapján működnek. A szakszervezetek tehát nálunk nem szakmák vagy foglalkozások szerint szerveződnek, hanem általában egy-egy népgazdasági ágazat (alágazat) alapján. A szakszervezetek tevékenységüket alapszabály alapján végzik; legfelsőbb szervük az egyes szakszervezeti szervek által delegált küldöttekből álló kongresszus. A kongresszus választja meg a Szakszervezetek Országos Tanácsát (SZOT), amely két kongresszus között irányítja a szakszervezeti mozgalmat. Az irányítás operatív feladatait a SZOT Elnöksége, illetőleg a választott tisztségviselők (elnök, alelnökök, főtitkár, főtitkárhelyettesek és titkárok) végzik. Az iparági-ágazati szakszervezetek ehhez hasonló szervezeti felépítésűek. A szakszervezetek területi

szervei a szakszervezetek megyei tanácsai, valamint a szakmaközi bizottságok. A szakszervezeti munka alapegységei a munkahelyeken működő alapszervezetek.

IV. A társadalmi rend gazdasági alapjai

Az Alkotmány 6–14. §-a a társadalmi rend gazdasági alapjait határozza meg. E rendelkezések rögzítik a gazdaságra vonatkozó alapvető jogi normákat és ezzel megalapozzák a további jogi szabályozást is.

1. A gazdasági rend szabályozása

A gazdasági rend alkotmányi szabályozásának ismertetése előtt megjegyzendő, hogy nem minden alkotmány foglalkozik a gazdaság alapkérdéseinek szabályozásával. Az alkotmányok jelentős részében – mint alapvető politikai és jogi dokumentumokban – a gazdaság nem jelenik meg vagy csak egyes elemei szerepelnek. Ezért a téma tárgyalása szempontjából nem közömbös, hogy Alkotmányunk a gazdaság alapvető kérdéseit milyen részletességgel és milyen módon rendezi. Az sem mellékes, hogy melyek azok a kérdések, amelyekről az Alkotmány nem rendelkezik.

Mindezek tárgyalását megelőzően szükséges néhány látszólag háttérként szolgáló kérdéssel foglalkozni, mert ezek nélkül a továbbiak sem lennének kellően megérthetők.

a) A gazdasági alap fogalma

A politikai gazdaságtan szerint a társadalom gazdasági alapján az anyagi javak termelése, elosztása, cseréje és fogyasztása – tehát a gazdasági tevékenység – során az emberek között kialakuló objektív társadalmi kapcsolatok értendők. A marxista közgazdaságtan a gazdasági (termelési) tevékenység során létrejövő emberi kapcsolatokat – a tulajdonviszonyok,

– a termelési viszonyok mint a társadalmi munkamegosztás viszonyai és

– az elosztási viszonyok csoportosításban tárgyalja.

A tulajdon általános értelemben a természet tárgyainak elsajátítása a társadalom, illetőleg csoportjai vagy tagjai által. Közgazdasági tartalmát tekintve a tulajdon emberek közötti társadalmi-termelési viszony, amely a termelési eszközök elsajátítása alapján jön létre. A tulajdon lényegét tehát az adja, hogy kik és milyen formában rendelkeznek sajátjukként a termelési eszközökkel és ebből következően hogyan valósul meg a munkaerő és a termelési eszközök egyesítése a termelési folyamatban. Ez meghatározza azt is, hogy kik és milyen formában sajátítják el a termelés eredményét. A termelési eszközök tulajdona így a tulajdonviszonyok egészét meghatározza, azaz nemcsak a termelést, de az elosztást, a cserét és a fogyasztás szféráját is. Ebből következik, hogy a tulajdoni viszonyokon belül – társadalmi szinten – a termelési eszközök tulajdona a döntő jelentőségű és ettől függ a fogyasztási cikkek (használati javak) tulajdona. A tulajdoni viszonyok alapján a termelőerők fejlettségétől függően változnak és ennek megfelelően a termelési eszközök magán-, illetőleg társadalmi tulajdonban lehetnek. Megjegyzendő, hogy a tulajdontól mint a termelési viszonyok alapjától különbözik annak jogi szabályozása. A tulajdonjog a tulajdon jogi tükröződése, amely – a joggal együtt – csak az osztálytársadalmakban létezik. A tulajdonjog a tulajdoni viszonyok elsődleges jogi szabályozása, amely annyit jelent, hogy a dolog tulajdonjoga megelőzi és meg is határozza a dologra vonatkozó többi jogviszonyt (bérlet, haszonélvezet stb.). A tulajdonjog alapján dönthető el, hogy a dolog felett ki jogosult rendelkezni, ki és hogyan használhatja és tarthatja birtokban.

A termelési viszonyok másik – de a tulajdonviszonyokkal kölcsönös meghatározottságban levő¹ – oldalát az emberek között a munkamegosztás során kialakuló társadalmi kapcsolatok adják. A munkamegosztás fejlődésével elkülönülnek egymástól az egyes termelési ágak, továbbá az újratermelés különböző szférái: a termelés, az elosztás és a forgalom. A műszaki fejlődés és az ezzel járó munka-

¹ Részletesebben: *Palánkai Tibor*: Tulajdon, gazdálkodás, szervezeti rendszer. Közgazdasági Szemle, 1984. 4. szám.

megosztás szükségessé teszi a termékek rendszeres kicserélését a gazdaság különböző ágai és a különböző specializált gazdasági egységek között. A csere társadalmi formáját a mindenkorai tulajdonviszonyok határozzák meg. Az emberek helyzetét a termelésben a tulajdonviszonyok mellett jelentősen befolyásolja a társadalmi munkamegosztás rendszerében elfoglalt helyük, képzettségük stb. is. A munkamegosztás rendszerében az emberek között kialakuló helyzetkülönbségek tehát a gazdasági viszonyok fontos vetületét jelentik.

Az elosztási viszonyok vizsgálata arra ad választ, hogy a társadalom egyes osztályai, csoportjai és tagjai milyen arányokban és formában részesednek a társadalom összjövedelméből. Az alapvető arányokat a termelési eszközökhöz való viszony, a tulajdon formája, a termelőeszközök tulajdona szabja meg. Ezen kívül további meghatározottságot jelent a társadalmi munkamegosztás rendszerében elfoglalt helyük is, amely szerint is különbözik a javakból való részesedés módja és mértéke.

A termelési viszonyok adott rendszere — a termelés, a csere, az elosztás és a fogyasztás — mindig konkrét mozgásformában létezik. Ezeket a konkrét mozgásformákat a gazdaság működési módjának vagy gazdasági mechanizmusnak nevezzük. A gazdasági mechanizmus tehát a gazdálkodás konkrét rendszere, amelyet a termelési viszonyok és ezek egyes elemei közötti kapcsolatok határoznak meg.

b) A gazdasági rend alkotmányi szabályozása

A gazdasági alap alkotmányi szabályozása a tőkés- és a szocialista államokban lényegesen különbözik egymástól.

a) A klasszikus kapitalizmus alkotmányai a burzsoáziának a politikai hatalomért vívott küzdelmében születtek és ennek eredményeit voltak hivatottak rögzíteni. Ezért tartalmuk jóformán kizárólagosan politikai jellegű volt, elsősorban az állampolgári egyenjogúság, a népfelség és a népképviselet, a törvényesség elvével, valamint az államhatalmi ágak elválasztásával és ebből következően az állami intézményrendszerrel foglalkoztak. A gazdasági, szociális stb. viszonyokat csak részlegesen érintették, emberi jognak nyilvánítva a szabadság, a tulajdon és a biztonság jogát (Függetlenségi Nyilatkozat). Mindez valójában a magántulajdonhoz való jogot, a tulajdon szentségének és

sérthetetlenségének elvét rögzítette.² Részben ezzel összefüggésben, mint törvényhozási jogkör, szabályozták az adókivetés, az állami bevételek, kiadások meghatározásának jogát. A gazdasági viszonyok közvetett alkotmányi megjelenését jelentette a teljes körű állampolgári jogoknak a vagyonos rétegek részére való fenntartása. Így pl.: az 1795. évi francia alkotmány kimondta, hogy választójoguk a polgároknak van, polgár pedig az, aki egyenes adót fizet. Ebből következően az adót nem fizető, vagyontalan rétegeket a polgárok köréből kirekesztették.

Az imperializmus korának burzsoá alkotmányaiban a megváltozott viszonyok elsősorban az alapvető állampolgári jogok, az ún. alkotmányos jogok körének bővülésével érzékelhetők. Az alkotmányos jogok az ún. szociális jogokkal bővültek (munkához való jog, munkanélküli segély stb.). Ez jellemző egyrészt az első világháború befejezéséig, másrészt a két világháború között kiadott alkotmányokra, így különösen a szociális alkotmány mintájaként szolgáló weimari alkotmányra. A második világháború után Európában kevés új polgári alkotmányt fogadtak el. Ezek részben a szociális alkotmányok vonalát folytatják, részben azonban — összefüggésben a gazdaságba történő állami beavatkozással — megjelenik bennük az állami gazdaságirányító tevékenység is (francia, nyugatnémet, olasz alkotmány). Ezekben szabályozásra került az állami gazdaságirányító tevékenység köre és annak tárgyai (állami vállalatok stb.) és az ezzel összefüggő jogkörök. A tőkésállam — a tulajdonosi érdekek kollektív védelme céljából — széles körben szabályozza a vállalkozási feltételeket, korlátozza a tulajdonnal való rendelkezést. Emiatt a jogirodalom már azzal is részletesen foglalkozik, hogy milyen a viszonya az állami gazdaságirányításnak a jogállamisághoz vagyis az állam törvényhez kötöttségéhez, hogyan lehet biztosítani a vállalatok egyenjogúságát, hol vannak az állami beavatkozás határai stb.³

b) A szocialista alkotmányok kezdettől fogva tartalmazták a szocializmus követelményrendszerét tartalmazó elveket. Így valamennyi alkotmányban megjelenik a proletariátus diktatúrája, a termelési eszközök társadalmi tulajdona, az államhatalom gyakorlásának a szocia-

² *Holló András*: Állampolgári jogok Magyarországon. Kossuth, 1979. 16. o.

³ Részletesen: *Sárközy Tamás*: A szocialista vállalatelmélet jogtudományi alapjaihoz. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1981. 68. s. köv. o.

lista demokráciára épülő rendszere, a proletár internacionalizmus, az alapvető állampolgári jogok elismerése és azok anyagi garanciája.

Valamennyi szocialista alkotmány foglalkozott és foglalkozik a fő tulajdonformák és az uralkodó termelési viszonyok rögzítésével. Ez következik abból, hogy a termelési eszközök társadalmi tulajdona minden szocialista forradalom alapvető célkitűzése. Így az alkotmány-nak vagy a termelőeszközök társadalmi tulajdonbavételének eredményeit kell kifejeznie, vagy — a népi demokratikus alkotmányokban — követelményként kell rögzítenie a termelési eszközök társadalmi tulajdonának megvalósítását. Pl.: A Magyar Népköztársaságnak az 1949. évi XX. törvénnyel megállapított Alkotmánya kimondta, hogy a termelési eszközök zöme van társadalmi tulajdonban, továbbá azt is hangsúlyozta, hogy „a dolgozó nép fokozatosan kiszorítja a tőkés elemeket”. Emellett és ettől függően határozzák meg az alkotmányok az elosztás szocialista elveit is. Ugyanakkor a régebbi szocialista alkotmányok a gazdasági mechanizmus kérdéseivel (vállalati önállóság stb.) egyáltalán nem foglalkoztak.

c) A gazdasági rend a magyar Alkotmányban

Az előbbiek megalapozzák azt a kérdést, hogy a magyar Alkotmány a gazdasági rend szabályozásánál milyen témákkal és hogyan foglalkozik. Ehhez szükséges megemlíteni, hogy van bizonyos különbség a gazdaság alkotmányi szabályozásában az 1949. évi XX. törvény és az ezt módosító 1972. évi I. törvény tartalma között. Ennek — mint ahogy azt az 1972. évi I. törvény indokolása hangsúlyozta — az a magyarázata, hogy Alkotmányunk a megalkotása idején fennállott viszonyoknak megfelelően „csak programként tartalmazhatta a tőkés elemeknek a gazdasági életből való kiszorítását, a mezőgazdaság szocialista átalakítását és a népgazdaság szocialista rendjének kiépítését”. Az indokolás rámutat arra is, hogy „az Alkotmány megalkotása óta a népgazdaság minden területén végbement a szocialista átalakulás”. Ezért „a változások szükségessé teszik, hogy Alkotmányunk rendelkezéseit összhangba hozzuk társadalmunk jelenlegi helyzetével és az előttünk álló feladatokkal”. Mindennek alapján Alkotmányunkban a gazdasági rend szabályozására a következők a jellemzők:

a) Az Alkotmány eredeti szövege és módosítása egyaránt foglalkozik

– a tulajdonviszonyok szabályozásával, ezen belül külön az egyes tulajdonformákkal,

– a népgazdaság állami tervezésével és irányításával, továbbá

– a társadalom munkájában való részvétel és a termelt javak elosztásának elveivel.

Az Alkotmány 1972. évi módosítása emellett szabályozza az állami vállalatok önálló gazdálkodását és részletezi a szövetkezetek tevékenységét, a szövetkezeti mozgalmat is.

Alkotmányunknak a gazdasági rend szabályozásáról szóló paragrafusaiban tehát megjelennek mindazok az elemek, amelyek a szocialista alkotmányokra általában jellemzőek (termelési viszonyok, társadalmi tulajdon, az elosztás szocialista elveinek szabályozása). A magyar Alkotmány azonban ezeken túl néhány olyan lényeges gazdasági kérdéssel is foglalkozik, amely már nem része minden szocialista alkotmánynak (tervgazdálkodás, vállalati önállóság stb.). Így Alkotmányunk nemcsak azokat a rendelkezéseket tartalmazza, amelyeket a jogtudomány a szocialista alkotmányok gazdasági szabályainál a minimumnak tekint⁴, hanem meghatározza az állam gazdasági funkcióját is. Hozzá kell ehhez azt is tenni, hogy az Alkotmány más fejezetei (Országgyűlés, Minisztertanács, bírói szervezet) rögzítik a gazdaságirányítás szerveit és azok alapvető feladat- és hatáskörét is. Így Alkotmányunknak az 1972. évi I. törvénnyel megállapított egységes szövege – a gazdasági rend szabályozása tekintetében is – megvalósítja a modern szocialista alkotmányokra jellemző ismérveket.

b) Alkotmányunknak a gazdasági rendre vonatkozó szabályaiban tükröződik, hogy a gazdasági rend a termelési eszközök társadalmi tulajdonára épül, a gazdasági életet az állami népgazdasági terv határozza meg, a megtermelt javakból az állampolgárok végzett munkájuk szerint részesülnek.

c) Az alkotmányi rendelkezések az adott jogintézmények legalapvetőbb előírásait állapítják meg. Ez az általános szabály a gazdasági rend tekintetében is igaz és ezért amikor a továbbiakban az Alkotmányban szereplő egyes intézményekkel foglalkozunk, utalni kell

⁴ Vö. *Bihari Ottó*: A szocialista államszervezet alkotmányos modelljei. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1969. 327 – 339. o.

azokra a törvényekre és más jogszabályokra, amelyek részletesen meghatározzák ezeket a jogintézményeket. Ezzel összefüggésben szükséges azt is megemlíteni, hogy az Alkotmány a gazdasági rend jogi kereteit rögzíti, de annak tartalmára (pl.: vállalatirányítás módszerei, gazdaságpolitika) nem ad iránymutatást. Ezért nem foglalkozik a gazdaságpolitika kérdéseivel sem, amelyeket egyébként a középtávú tervekről szóló törvényekben fogalmaznak meg. Ez összhangban van a jogtudomány egységes álláspontjával,⁵ amely az Alkotmány rendelkezéseinek stabilitása iránti igényt — a gazdasági viszonyok gyorsabb változása miatt —, és egyidejűleg rugalmasságának követelményét csak úgy látja összeegyeztethetőnek, ha alkotmányi szinten a tartalmi kérdések nem kerülnek szabályozásra.

d) Az Alkotmány a gazdasági rend kérdéskörével összefoglalóan a 6–14. §-aiban foglalkozik, de — mint említettük — más fejezeteiben is tartalmaz ezzel összefüggő rendelkezéseket. Ez adódik abból, hogy az állami szervezet szabályozása keretében el kell rendezni az alapvető gazdaságirányítási feladat- és hatásköröket is, továbbá az állampolgárok alapvető jogai és kötelezettségei tekintetében is szükséges meghatározni a gazdasági alapjogokat és kötelezettségeket. Mindez egyúttal azt is igazolja, hogy a gazdasági kérdésekkel való foglalkozást az Alkotmány az állami munka szerves részének tekinti, amelyben jelentős feladatuk — jog és kötelezettség egyaránt — van az állampolgároknak is.

A következőkben a gazdasági rend egyes elemeiről (tulajdonviszonyok, gazdaságirányítás, elosztás) kialakított rendelkezéseket vesszük sorba.

2. A tulajdonviszonyok főbb kérdései

Az Alkotmány 6. §-a és 8–12. §-ai meghatározzák a hazánkban létező tulajdoni formákat. Ezek közül a gazdasági rend alapjaként emeli ki a 6. § a termelési eszközök társadalmi tulajdonát. A továbbiakban az Alkotmány ennek két formájával: az állami és a szövetkezeti tulajdon-

⁵ *Bihari Ottó*: A szocialista államszervezet alkotmányos modelljei. 362. oldal; *Kálmán György*: A magyar gazdaságirányítás joga. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1982. 70. o.

nal foglalkozik, majd a személyi tulajdonra és a magántulajdonra vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket tárgyalja.

Mielőtt sorra vennénk a tulajdoni formákat, vissza kell utalni arra a korábbi megállapításra, hogy a tulajdonviszonyok a termelési viszonyok legfontosabb részei és arra adnak választ, kik és milyen formákban rendelkeznek a termelés eszközeivel. A tőkés termelési mód alapvető ellentmondása, hogy a társadalmi termeléssel szemben a termelőeszközök magántulajdona áll. Így a termelési eszközökkel rendelkező tőkés személyek, illetőleg csoportok a közvetlen termelőket kizárják a termelési eszközökkel való rendelkezésből, és a közvetlen termelők munkaerejét kizsákmányolva a magántulajdon által elsajátítják a megtermelt anyagi javakat.

a) A szocialista termelési viszonyok létrehozása

A szocialista forradalom lényege, hogy a munkásosztály maga köré tömörítve a társadalom haladó erőit, megdöntse a burzsoázia uralmát és a saját hatalmát legfőbb eszközként használja fel a magántulajdon társadalmi tulajdonnal való felváltására, a termelőerők gyors fejlesztésére, a tömegek anyagi és kulturális színvonalának emelésére.⁶

A szocialista termelési viszonyok kialakítása igen sokrétű és bonyolult folyamat, a munkásosztály tudatos tevékenysége. Ennek során szükséges, hogy a gazdasági élet alapját képező legfőbb termelési eszközöket köztulajdonba vegyék, gondoskodjanak ezek működtetéséről, és így létrehozzák a társadalmi tulajdonon alapuló fejlett szocialista gazdaságot. Egyrészt arra van tehát szükség, hogy megoldódjék a termelőerők társadalmasításának és a termelési eszközök egyéni kisajátításának a kapitalista társadalomban meglevő ellentmondása, vagyis összhangba kerüljenek a termelőerők és a termelési viszonyok, másrészt, hogy a munkásosztály a kizsákmányoló osztályok anyagi bázisait megsemmisítve, megszilárdítsa politikai hatalmát.

A legfőbb termelési eszközök köztulajdonba (társadalmi tulajdonba) vétele az adott társadalmi-gazdasági viszonyoktól függően átmeneti időszakot igényelt. Ez a folyamat a mezőgazdaság szocialista átalakításával ért véget, hiszen a mezőgazdaságban meglevő kis- és közép-

⁶ A szocializmus politikai gazdaságtana. Kossuth, 1981/82. 4. oldal.

gazdaságok tömegét is át kellett alakítani modern nagyüzemi gazdaságokká. A parasztságot meg kellett győzni a szövetkezeti út helyességéről, indokoltságáról és gondoskodni kellett az áttéréshez szükséges anyagi támogatásról és technikai háttérrel.

Hazánkban az alapvető termelési eszközök társadalmi tulajdonba vétele 1945 és 1949 között zajlott le. Ennek során felosztották a nagybirtokot, egyúttal állami tulajdonba véve egyes gazdasági üzeimeit és az erdők nagy részét (1945. évi VI. tv.), államosították a szénbányászatot (1946. évi XIII. tv.), a bankokat (1947. évi XXX. tv.), az iparvállalatokat (1948. évi XXV. tv. és 1949. évi 20. tvr.). A mezőgazdaság szocialista átalakítása az önkéntesség, a fokozatosság és az állami támogatás elve alapján 1959 és 1961 között valósult meg.

Az Alkotmánynak az 1949. évi XX. törvénnyel elfogadott szövege és az 1972. évi I. törvénnyel történt módosítása tükrözi a szocializmus építésének időszzerű viszonyait:

a) Az 1949. évi XX. törvény 4. §-a az akkori körülményeknek megfelelően állapította meg, hogy „a termelési eszközök zöme társadalmi tulajdonként az állam, a közületek vagy szövetkezetek tulajdonában van. Termelési eszközök magántulajdonban is lehetnek.” Ezek a rendelkezések megfelelnek annak az állapotnak, hogy a tőkés ipari üzemek államosítása még nem fejeződött be (az 1949. évi 20. számú tvr. csak az Alkotmány elfogadása után államosította a 10 főnél nagyobb létszámmal dolgozó ipari és közlekedési vállalatokat), egyes sajátos területeken (lakóházak stb.) még jelentős volt a magántulajdon, a mezőgazdaságban pedig a kis- és magángazdaságok voltak uralkodók. Az Alkotmány ezért csak azt tudta leszögezni, hogy a termelési eszközök zöme társadalmi tulajdonban van. Egyúttal azonban rögzítette, hogy „a Magyar Népköztársaság irányító ereje a nép államhatalma. A dolgozó nép fokozatosan kiszorítja a tőkés elemeket és következetesen építi a gazdaság szocialista rendjét.” Ezzel bemutatta a fejlődés további programját.

b) Az Alkotmány 1972. évi módosításakor már — ahogy az Alkotmány szövege ezt a 6. § (1) bekezdésében hangsúlyozza is — „a kizsákmányoló osztályok megszüntetésével uralkodóvá váltak a szocialista termelési viszonyok. A gazdasági rend alapja a termelési eszközök társadalmi tulajdona.”

A szövegmódosítás alapja, hogy az Alkotmány megalkotása óta

eltelt 23 évben a népgazdaság minden területén végbement a szocialista átalakulás. Amíg 1949-ben az Alkotmánynak számolnia kellett a kizsákmányoló osztályok létevel és csak feladatként határozhatta meg a tőkés elemek kiszorítását, a gazdaság szocialista rendjének következetes építését, addig 1972-re gyökeresen megváltoztak az osztályviszonyok. Az államosításokkal az iparban, a kereskedelemben, a hiteléletben és más területeken megszűntek a kizsákmányoló osztályok, a mezőgazdaság szocialista átszervezésével pedig átalakult a parasztság is. Létrejött az egységes termelészövetkezeti paraszti osztály, falun is megszűnt a kizsákmányolás lehetősége. A gazdasági rend alapjává a termelési eszközök osztatlan társadalmi tulajdona vált, ezzel együtt megszűntek a kizsákmányoló osztályok. A társadalmi tulajdon talaján olyan osztályviszonyok jöttek létre, amelyekben a társadalmat alkotó osztályok és rétegek alapvető érdekei azonosak. Az állam feladatai is megváltoztak ennek megfelelően, tevékenységében előtérbe került a gazdasági szervező és kulturális nevelő munka. Erre tekintettel az Alkotmány szövege joggal állapítja meg, hogy általánossá és uralkodóvá váltak a szocialista termelési viszonyok.

b) A társadalmi tulajdon

Az Alkotmány 6. §-a együtt emeli ki azt a körülményt, hogy uralkodóvá váltak a szocialista termelési viszonyok, azzal, hogy a gazdasági rend alapja a termelési eszközök társadalmi tulajdona. Ennek indoka, hogy a szocializmus gazdasági követelménye – vagyis az, hogy a termelés közvetlen célja a társadalom tagjai anyagi és kulturális szükségleteinek lehető legteljesebb kielégítése – csak a társadalmi tulajdon alapján érvényesül.

a) A társadalmi tulajdon jelentősége abban rejlik, hogy „kifejezi a termelés tárgyi és személyi feltételeinek gazdasági egységét”.⁷ Ez azt is jelenti, hogy a dolgozók egyben tulajdonosokká is válnak és a társadalom tagjainak tulajdonosi egyenlősége alapvető társadalmi-gazdasági érdekazonosságra vezet. A társadalmi tulajdon egyúttal szükségsszerűvé teszi a termelés tervszerűségét, annak érdekében, hogy a termelés és a szükségletek közötti összhang megteremtődjön. A ter-

⁷ A szocializmus politikai gazdaságtana. Kossuth, 1981/82. 26. oldal.

melési eszközök társadalmi tulajdona továbbá megalapozza a használati javak személyi tulajdonát. Így meghatározó szerepe van az egységes szocialista tulajdoni rendszer kialakításában. Mindez egyértelművé teszi, hogy a társadalmi tulajdon nélkülözhetetlen eleme a szocialista gazdaság felépítésének.

A társadalmi tulajdon jelentőségéből adódik, hogy a termelési eszközök társadalmasítottságának mértéke egyúttal fokmérője a tőkés termelési viszonyok felszámolásának. Ezt mutatja, hogy amíg az Alkotmány 1949-ben úgy fogalmazott, hogy a termelési eszközök zöme van társadalmi tulajdonban, a Polgári Törvénykönyv (Ptk.) 1959-ben már leszögezhetette: a termelési eszközök döntő többsége társadalmi tulajdonban van. Ugyancsak a társadalmi tulajdon funkciója indokolja, hogy az Alkotmány 1972. évi módosítása során külön kiemelésre került: „A Magyar Népköztársaság fejleszti és védi a társadalmi tulajdon minden formáját.” [6. § (2) bek.]

b) Az Alkotmány 6. §-a azért utal a társadalmi tulajdon formáira, mert az – bár egy típusú szocialista tulajdon – nem egyetlen fajtájú tulajdon. A társadalmi tulajdon egyik formája: az állami (össznépi) tulajdon, amely jórészt az államosított tőkés üzemekből alakult ki. A másik forma: a szövetkezeti (csoport) tulajdon a kisárutermelő gazdaságok önkéntes szövetkezeti társulásával jött létre.

A két tulajdoni formának közös jellemzője a termelés tervszerűsége és eredményeinek a dolgozók általi, kizsákmányolásmentes elsajátítása, a termelési eszközök társadalmasítása. Ugyanakkor lényeges a két tulajdonforma között a különbség a munka társadalmasítottságának fokában és ebből következően a megtermelt jövedelem elosztásában, továbbá az állami irányításban.

Itt kell megemlíteni, hogy – bár az Alkotmány erről nem rendelkezik – a Polgári Törvénykönyv (Ptk.) az állami és a szövetkezeti tulajdonon kívül szocialista társadalmi tulajdonként ismeri a *társulási tulajdonformát*. Ennek lényege, hogy az állami és a szövetkezeti gazdálkodó szervezetek az állami és a szövetkezeti tulajdont társulás útján egyesíthetik. Ebben az esetben a társulási tulajdon alanya maga a társulás, illetőleg ezen keresztül az alapító kollektívák, tehát az állami vállalatok és a szövetkezetek is. A gazdasági fejlődés azt is felveti, hogy nem kellene-e megteremteni a jogi lehetőséget arra, hogy az állami és a szövetkezeti tulajdon társulás nélkül is egyesíthető legyen.

Erre jelenleg nincs lehetőség, kizárólag társulási formában egyesülhet az állami és a szövetkezeti vagyon.

Végül külön is szólni kell arról a korábbi – részben jogszabályokkal is megerősített – vitáról, hogy egyenrangú-e az állami és a szövetkezeti tulajdon. Hosszú ideig az volt az álláspont, hogy az állami tulajdon a magasabb rendű és a szocializmus fejlődésével fokozatosan eltűnik a különbség azáltal, hogy a szövetkezeti szocialista tulajdon felemelkedik az állami, össznépi tulajdon színvonalára. A megkülönböztetés alapja az volt, hogy az össznépi tulajdonnak a társadalmasítás magasabb foka miatt magasabb rendűnek kell lenni, mint a szövetkezetekre jellemző csoporttulajdonnak.⁸ Ma már egyértelmű, hogy az állami és a szövetkezeti tulajdon egy típusú szocialista tulajdon, és a szövetkezeti tulajdon nem tekinthető sem alacsonyabb rendűnek, sem kevésbé szocialistának. A különbség a munka társadalmasításának fokában, ezenkívül a gazdaságirányítás módjában van közöttük. A társadalmi tulajdon formáinak egyenrangúságát hangsúlyozza az Alkotmány 6. §-ának (2) bekezdése, amikor a társadalmi tulajdon minden formájának fejlesztését és védelmét emeli ki. A szövetkezetekről szóló 1971. évi III. törvény 34. §-a ugyanezt nevesítve is kifejezi, amikor kimondja „a szövetkezeti tulajdon a társadalmi tulajdon más formáival egyenrangú, azonos védelemben és a gazdasági kapcsolatok keretében azonos elbírálásban részesül”. Ennek ellenére még található olyan szabályozás, amely bizonyos fokú különbséget tesz a két tulajdoni forma között, részben sajátos állami érdekek védelme, részben a korábbi helytelen szemlélet továbbélése miatt.

c) A társadalmi tulajdon alanya mindig a közvetlen termelő. Az állami szocialista tulajdon alanya az állam és rajta keresztül az egész társadalom, a szövetkezetekben a tagok összessége. Ennek megfelelően a termelési eszközök társadalmasítása teljes, illetőleg részleges, hiszen amíg az állami tulajdon kiterjed az egész társadalomra, a szövetkezeti tulajdon csak a szövetkezetben egyesült dolgozókra.

A társadalmi tulajdon tárgyait általában a termelési eszközök képezik. Ezen kívül azonban a használati javak is a társadalmi tulajdon tárgyai lehetnek, ha a társadalmi tulajdon működtetéséhez szükségesek.

d) A társadalmi tulajdon tartalmát – tehát az abban foglalt joga-

⁸ *Világgy – Eörsi*: Magyar polgári jog. Tankönyvkiadó, 1962. 239. oldal.

sítványokat és kötelezettségeket – a Ptk. határozza meg. Ennek 88. §-a egyetlen sajátos tartalmi elemet emel ki, nevezetesen: „A társadalmi tulajdon felhasználásának alapja a népgazdasági terv.” Ezt a tervszerűséget húzza alá a népgazdasági tervezésről szóló 1972. évi VII. számú törvény, amely – mint később még erről lesz szó – egyrészt az állam számára írja elő, hogy a gazdaságirányító tevékenységet népgazdasági terv alapján kell ellátni, másrészt tervkészítésre kötelezi a tanácsokat és a gazdálkodó szerveket (állami vállalatok, szövetkezetek, ezek gazdasági társulásai stb.). A társadalmi tulajdonnal kapcsolatos további jogokat és kötelezettségeket részben a Ptk. általános tulajdonjogi szabályai, részben a vállalati és a szövetkezeti törvények tartalmazzák.

e) Az Alkotmány 6. §-ának (2) bekezdése szerint a Magyar Népköztársaság fejleszti és védi a társadalmi tulajdon minden formáját. A fejlesztés kérdéseivel a gazdaságirányítás tárgyalásakor szükséges foglalkozni.

A társadalmi tulajdon védelmét lényegében az egész jogrendszer biztosítja. Ennek legnyilvánvalóbb példái a Büntető Törvénykönyvben és a Ptk-ban találhatók. A Büntető Törvénykönyv a társadalmi vagyon védelmét különböző tényállások keretében (pl.: hanyag kezelés, rongálás) külön is védi azáltal, hogy ha a bűncselekményt társadalmi vagyon sérelmére követik el, akkor magasabb büntetési tételt állapít meg, illetőleg – a hanyag kezelés esetében – kizárólag a társadalmi vagyon sérelmére elkövetett cselekményt bünteti. A Polgári Törvénykönyv 3. §-a – annak hangsúlyozása mellett, hogy a törvény védi a tulajdonnak az alkotmányban elismert valamennyi formáját – külön is kiemeli, hogy „a társadalmi tulajdon a törvény fokozott oltalma alatt áll. Tervszerű felhasználása és gyarapítása, gondos kezelése és védelme alkotmányos kötelesség. A társadalmi tulajdon megkárosításáért mindenki fokozott felelősséggel tartozik.” A fokozott felelősség a Ptk. 339. §-ában foglalt általános magatartási szabályra utal: a felelősség alól az mentesül, aki bizonyítja, hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. Az adott helyzetben való eljárás keretében a bíróságnak – mint az adott helyzet egyik fontos jellemzőjét – értékelnie kell, hogy társadalmi tulajdonról volt szó. Ebben az esetben az elvárható magatartással szembeni követelmények fokozott gondosságot igényelnek és az állampolgárok külön

kötelezettség hiányában is aktivitásra kötelesek a társadalmi tulajdon védelmében.⁹

Emellett a Polgári Törvénykönyv 181. és 185. §-aiban külön is rendelkezik az állami, illetőleg a szövetkezeti tulajdon védelmében fellépő személy e tevékenysége esetén bekövetkező kárának megtérítéséről. Az állami és részben a szövetkezeti tulajdon védelmében a Polgári Törvénykönyv privilégiumokat is teremt azáltal, hogy a tulajdonszerzés egyes módjainál sajátos szabályokat állapít meg (társadalmi tulajdonban levő dolgot nem lehet elbirtokolni, a személyi tulajdon körébe nem tartozó vagyontárgyak — ha nincs tulajdonosuk — az állam tulajdonába kerülnek stb.).

c) A szocialista állami tulajdon

A Ptk. 89. §-a a társadalmi tulajdon egyik formájának, az állami szocialista tulajdonnak a meghatározásakor kiemeli, hogy annak „a népgazdaságban meghatározó szerepe van. Az állami szocialista tulajdon elsősorban az alapvető termelési eszközökre és a népgazdaság szempontjából döntően fontos más vagyontárgyakra terjed ki és az ország jólétének, erejének legfőbb anyagi alapja és biztosítója.” Amint arról már szó volt, a szocialista állami tulajdon döntően a tőkésállam tulajdonában volt vagyontárgyak átvételéből, valamint a tőkés vállalatok államosításából keletkezett és a szocialista bővített újratermelés nyomán állandóan gyarapodik. Ma már az újratermelés folyamatában keletkező szocialista állami vagyon az állami tulajdon fő forrása.

a) Az Alkotmány 8. §-ának (1) bekezdése szerint az állami tulajdon az egész nép vagyona. Ez azt jelenti, hogy az állami tulajdonban levő valamennyi vagyontárgynak egyetlen tulajdonosa van: a dolgozó nép, amely államszervezete után gyakorolja tulajdonjogát. A Ptk. — az alkotmányi szabályt kibontva — ezen az alapon rendelkezik az állami tulajdon egységességéről és oszthatatlanságáról. Ennek lényege, hogy az állami vagyon egyetlen egység, annak egyetlen tulajdonosa van: a magyar állam, amely teljeskörűen gyakorolja tulajdonosi jogait és kötelezettségeit. Az állam tulajdonjogát az sem érinti, hogy egyes

⁹ Eörsi Gyula: A szocialista polgári jog alapp problémái. Akadémiai Kiadó, 1965. 108. oldal.

vagyontárgyait állami szervek, vagy állami vállalatok kezelésébe adja [Ptk. 175. § (1) bek.]. E szervek kezelési jogosultságának tartalma és mértéke tehát az államtól mint tulajdonostól függ, és az állam által meghatározott. A Ptk. 176. §-ának (1) bekezdése ezt úgy fejezi ki, hogy az állami szerv, illetőleg az állami vállalat köteles a kezelésébe adott vagyontárgyakat rendeltetésüknek megfelelően, feladatai ellátása érdekében használni.

Az állami tulajdon egységessége összefügg az Alkotmány 9. §-ában foglaltakkal is. Ez kimondja: „Az állami vállalatok és gazdálkodó szervek ... a törvényben meghatározott módon és felelősséggel önállóan gazdálkodnak a rájuk bízott vagyonnal.” A rendelkezés és a 8. § (1) bekezdésének összevetése alapján ugyancsak a Ptk. már idézett szabályozásához jutunk el. Az állami vállalat, az állami gazdálkodó szerv önállóan gazdálkodik ugyan, de a nála levő, általa gyarapított vagyon tulajdonosa a magyar állam. A vállalat, állami gazdálkodó szerv nem tulajdonos, hanem — miként a Ptk. megfogalmazza — kezelője a rábízott vagyonnak. Ebben a jogkörében a kezelő a tulajdonoshoz hasonló jogokat élvez és kötelezettségeket gyakorol (pl. eladja az általa gyártott termékeket, ingatlant vásárol). A gyakorlatban így nem érezhető a különbség a vállalat kezelői jogköre és az állam tulajdonosi jogosultsága között.

Mindehhez meg kell jegyezni, hogy az állami tulajdon ilyen felfogása — éppen a bemutatott ellentmondás miatt is — korántsem problémamentes. Ez okozza, hogy a fenti — régebben operatív igazgatásnak, az új gazdasági mechanizmus bevezetése óta önálló vállalati gazdálkodásnak nevezett — terminológiát¹⁰ a jogirodalomban sokan vitatják. Az ismertetett szabályok elméleti kiindulópontja a Venediktov-féle „kettős kollektíva” elmélet. Eszerint az állam tulajdonjoga egységes és elsődleges, és emögött egyrészt a dolgozó nép mint kollektíva, másrészt — másodlagos jelleggel — a vagyont kezelő vállalat, mint az előbbi által meghatározott munkát végző kollektíva áll. Ezzel a nézettel állnak szemben azok a — főként újabb keletű — vélemények, amelyek a kettős kollektíva elméletet korrigálva nagyobb súlyt adnak a vállalat önállóságának, valamint azok az elgondolások, amelyek valamilyen formában elismerik a vállalati tulajdonjogot. Az utóbbiak egyik

¹⁰ *Eörsi Gyula: A gazdaságirányítás új rendszerére áttérés jogáról. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1968. 192–199. o.*

megoldása az ún. strukturált állami tulajdonjog, amely szerint az állami tulajdonjog a különböző állami szervek rendelkezési részjogosultságából áll és ezek összessége az állami tulajdonjog. A másik változat az állami tulajdonjogot stratégiai és taktikai jogosítványokra bontja és ezek közül a stratégiai jellegű tulajdonosi jogok (pl.: jövedelemszabályozás, vállalatalapítás) az államot (gazdaságirányítási vagy államjogi tulajdon), míg a taktikai jellegű tulajdonosi jogok (piaci kapcsolatok stb.) a vállalatot (polgári jogi tulajdon) illetik meg.¹¹ A vita jelenleg is tart. A vállalati gazdasági önállóság erősödése egyre inkább az újabban kialakult álláspontokat támasztja alá.

Az állami tulajdon tartalmát képező jogokkal és kötelezettségekkel a társadalmi tulajdon tárgyalásánál részben már foglalkoztunk. Ez egészül ki a Ptk. 176. §-a alapján azzal az állami szervet, illetőleg az állami vállalatot terhelő kötelezettséggel, hogy a kezelésébe adott vagyontárgyakat a rendeltetésüknek megfelelően a megszabott célra, illetőleg tervvel összhangban, feladatai ellátása érdekében használja. Ebben a körben gyakorolhatják a tulajdonost a polgári jogi kapcsolatokban megillető jogokat és vállalhatnak kötelezettségeket.

Az államnak az állami tulajdonnal való rendelkezése, a tulajdon hasznosítása legáltalánosabb céljait az Alkotmány 7. §-a állapítja meg. Bár ez közvetlenül a gazdaságirányítás céljait sorolja fel – és ezért ennek tárgyalásánál foglalkozunk vele – értelemszerűen az állami tulajdon felhasználását is magában foglalja. E célok: a termelőerők fejlesztése és a társadalmi tulajdon növelése – az állampolgárok anyagi és műveltségi színvonalának rendszeres emelése és az ország védelmi erejének fokozása érdekében.

Az állami tulajdon tartalmát képező jogosultságokkal és kötelezettségekkel kapcsolatban további sajátosságról is meg kell emlékezni. Az állam nemcsak tulajdonos, hanem a közhatalom gyakorlója is. Ez a körülmény annyiban teremt sajátos helyzetet, hogy nemcsak tulajdonosi funkciójának kell eleget tennie, hanem elsősorban a közérdeket kell szolgálnia. Mindez arra vezet, hogy az állam sokszor hatósági eszközöket használ fel olyan kérdésekben is, amelyek egyébként a tulajdonosi érdekszférába tartoznak (pl.: jövedelemszabályozás, energiagazdálkodás korszerűsítése).

¹¹ Részletesen: *Sárközy Tamás*: Gazdaságirányítási és vállalati jog. Tankönyvkiadó, 1981. 99 – 102. oldal.

b) Az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése felsorolja az állami tulajdon tárgyait. Ezek közé tartoznak: a föld méhének kincsei, az állami földterület, a természeti erőforrások, a jelentős üzemek és bányák, a vasút, a közutak, a vízi és légi utak, a bankok, a posta, a távíró, a távbeszélő, a rádió és a televízió. Ahogy a miniszteri indokolás is hangsúlyozza, a felsorolás nem kizárólagos. Az Alkotmány 8. §-ának (3) bekezdése ezért úgy rendelkezik, hogy az állami tulajdon körét törvény állapítja meg. A törvényi szabályozást a Ptk. 172. és 173. §-a tartalmazza, amely az állami tulajdon tárgyait két oldalról is szabályozza: egyfelől meghatározza, hogy — ha jogszabály kivételt nem tesz — az állam tulajdonában vannak

- a föld méhének kincsei,
- a folyóvizek, csatornák és természetes tavak, valamint ezek medre,
- a folyóvíz elhagyott medre és a folyóvízben újonnan keletkezett sziget,
- a vízi utak, a vasutak, a közutak és közterek,
- a bankok, a posta, a távíró, a távbeszélő, a rádió és a televízió.

Ezek tehát, ha csak jogszabály az állami tulajdon kizárólagosságát fel nem oldja, minden esetben az állam tulajdonába tartoznak. A szabályozás másik iránya kimondja, hogy a kizárólag állami tulajdonban álló dolgok, valamint az állami tulajdonban álló föld és erdő, továbbá az állami szerv állóalapját alkotó dolgok — ha jogszabály eltérően nem rendelkezik — forgalomképtelenek. A szabályozás — erről az oldalról — polgári jogi jellegű és azt jelenti, hogy az állam kizárólagos tulajdonában levő dolgok egyáltalán nem, az állami tulajdonban álló föld, erdő stb. pedig csak jogszabályi engedély esetén idegeníthető el. Ezért pl.: a Kiskunhalasi Kööttárugyár vagyonát csak a Minisztertanács által hozott külön határozattal lehetett a Skála-Coop Szövetkezeti Vállalat részére értékesíteni [1029/1983. (VII. 12.) Mt. h. sz. határozat]. Az állam tulajdonában álló egyéb dolgokra nincs különleges szabály. Ezek nem különböznek más vagyontárgyaktól, tehát a polgári jog általános szabályai szerint elidegeníthetők.

Mindezzel kapcsolatban foglalkozni kell azokkal az eltérésekkel, amelyek az Alkotmány és a Ptk. között megtalálhatók. Amíg ugyanis az Alkotmány említi a természeti erőforrásokat, a jelentős üzemeket és bányákat, légi utakat, addig ezeket a Ptk. ebben a formában nem tartalmazza, viszont a közutak mellett felsorolja a közterületeket is. A különbség csak látszólagos és — elsősorban — szóhasználati.

Az Alkotmány átfogóan természeti erőforrásokat jelöl meg, amelyet a Ptk-ban pontosabban kellett körülírni. Mivel a föld méhének kincseiről van rendelkezés, így csak a vízi erőforrásokat kellett részletezni. Ez annál inkább szükséges, mert összefügg a földtulajdonnal is [vö. a Balaton-meder szabályozásának problémáival 1031/1969. (VIII. 31.) Mt. h. sz. határozat 15–17. pontjával]. Az egyéb erőforrásokat (nap-, szélenergia) nem lehet „államosítani”. Amíg az Alkotmány az üzemeket, bányákat jogi tárgyaknak tekinti, a Ptk. alkalmazásban ezek jogi személyek, a polgári jog alanyai (szerződést kötő felek stb.). Ezért a Ptk. nem a vállalatot, hanem a vállalat vagyonát (állóalapját alkotó dolgok) nyilvánítja kizárólagos állami tulajdonnak. Ugyancsak hasonló jellegű pontosítás az is, hogy a közutak mellett a köztereket is felsorolja, mint kizárólagos állami tulajdont.

Utalni kell arra is, hogy az állami tulajdon kizárólagos tárgyainak köre az Alkotmány 1949. évi XX. törvénnyel elfogadott szövegében a jelenleginél lényegesen bővebb volt. Állami és közületi tulajdonként – a hatályos rendelkezéseken felül – felsorolta az erdőket, az állam által szervezett mezőgazdasági üzemeket, a külkereskedelmet és a nagykereskedelmet, valamint a gépállomásokat és az öntözőműveket is. A módosítás indoka, hogy a közületi tulajdon a régi törvényhatóságokra utalt, amely azonban a tanácsrendszer megalkotásával meghaladottá vált. Az erdők nagy részét még a nagybirtok felosztásáról intézkedő 1945. évi VI. törvény államosította, további részük nem került állami tulajdonba. A külkereskedelem és a nagykereskedelem, valamint az állami mezőgazdasági üzemek pedig a jelentős üzemekbe beleértendőek. Állami tulajdonukat a megváltozott viszonyok miatt nem kellett az 1972. évi módosításkor kiemelni, hiszen amíg 1949-ben a kül- és a nagykereskedelem állami kézben tartása a tőkés termelési viszonyok felszámolása szempontjából lényegi kérdés volt, 1972-ben a szocializmus alapjainak lerakása után már évtizedes gyakorlatként mutatkozott.

Az alkotmányi felhatalmazás alapján a Ptk. lehetővé teszi, hogy a kizárólagos állami tulajdon alól jogszabály kivételt tegyen. Az e célt szolgáló jogszabályok között meg kell említeni a bányatörvényt (1960. évi III. tv.), amely megengedi, hogy szövetkezet vagy társadalmi szerv – engedéllyel – saját vagy helyi szükségletre segédüzemi jellegű felszíni bányászati tevékenységet folytasson, kő, kavics stb. kitermelésére. Ugyanígy jogszabály engedélyezi a selejtezésre kerülő

állami vagyontárgyak elidegenítését. Az állami tulajdonban levő földet — számos eltérő jellegű szabályozás után — a jelenlegi rendelkezések szerint nem szabad értékesíteni, hanem általában tartós használatba kell adni. Az 1041/1983. (X. 16.) Mt. h. számú határozat azonban lehetővé teszi az állami tulajdonú építési telkek kivételes jellegű értékesítését, felsorolva annak eseteit (vegyes tulajdonban fennálló állami hányadrész, hagyományos családi ház építése céljából különleges esetekben stb.).

c) Az Alkotmány 8. §-ának (3) bekezdése az állami tulajdon tárgyainak köre mellett arra is utal, hogy az állam kizárólagos gazdasági tevékenységének körét törvény határozza meg. E rendelkezés végrehajtására — eltérően az állami tulajdon tárgyaitól — nem egyetlen jogszabállyal került sor. A szabályozás ugyanis csak az Alkotmány 1972. évi módosításában jelent meg és addigra számos jogszabály határozott meg kizárólagos állami gazdasági tevékenységet. Így kétirányú szabályozás alakult ki. A különböző társadalmi viszonyokat rendező jogszabályok konkrétan meghatározzák, hogy mely tevékenységek azok, amelyeket csak állami gazdálkodó szerv, illetőleg csak meghatározott állami gazdálkodó szerv (pl.: posta, állami biztosító) láthat el. Ugyanakkor a szövetkezeti törvény végrehajtása keretében tájékoztató (Sz. T. 1981. 16. szám) sorolja fel ezeket a tevékenységeket. Ide tartoznak pl.: bányászat, biztosítási tevékenység, országos közforgalmú vasúti személy- és árufuvarozás, gyógyszergyártás és forgalmazás, köztemető létesítése és fenntartása, postai és távközlési tevékenység, kábítószer termelése, gyártása, feldolgozása. Megjegyzendő, hogy az állami és szövetkezeti gazdálkodó szervek közti „esélyegyenlőség” megvalósítása érdekében állandó a törekvés a kizárólagos állami tevékenység körének mérséklésére.

d) Az állami tulajdon tárgyalásánál vissza kell térni arra, hogy a társadalmi tulajdon védelmének szabályain belül külön rendelkezés is van az állami tulajdon védelméről. Az ez irányú szabályozás (Ptk. 179–181. §) egyrészt lehetővé teszi, hogy a tulajdonvédelem érdekében akár az állam, akár a vagyontárgyat kezelő állami szerv fellépjen. Másrészt a rendelkezés kimondja, hogy aki az állami tulajdon védelmére vagy széles körben fenyegető veszély elhárítására irányuló célszerű tevékenysége folytán károsodik, kártalanításra tarthat igényt. A kártalanításnak nem az eredményes, hanem a célszerű tevékenység az alapja, ezért akkor is jogos, ha a tevékenység sikertelen maradt.

Az Alkotmány 10. §-a a szövetkezetekről és a szövetkezeti tulajdonról rendelkezik. Az alkotmányi szabályok

a) a szövetkezetek társadalmunkban betöltött szerepével foglalkoznak,

b) meghatározzák az államnak a szövetkezeti mozgalommal kapcsolatos feladatait,

c) külön is kiemelik a mezőgazdasági szövetkezetek és a föld szövetkezeti-szocialista tulajdonának jelentőségét.

ad a) A szövetkezet — mint termelési forma — már a kapitalista termelési viszonyok között kialakult, de ott csak marginális jelentőségű maradt (fogyasztási és értékesítő szövetkezetek). A szövetkezeti mozgalom a szocialista fejlődésben az egyedüli lehetséges útnak bizonyult a kisárutermelő osztályok és rétegek — különösen a parasztság — átvezetéséhez a szocialista nagyüzemi formákra. A szövetkezeti mozgalom alapja az a tény, hogy a munkásosztálynak a népi demokratikus forradalomban a kisárutermelést végző kis- és középparasztság és egyes kisárutermelést végző rétegek a természetes szövetségei.

Ebből kiindulva — a lenini szövetkezeti elv figyelembevételével — e rétegeket nem kényszeríteni, hanem meggyőzni kell a társadalmasítás helyességéről és szükségességéről. Ennek módja a kisárutermelők önkéntes szövetkezeti társulása, a szövetkezeti tagok személyes és vagyoni közreműködésével folytatott gazdálkodás, amely egyben társadalmi tevékenységet is jelent. Az így létrejött szövetkezetek a tagok közös tevékenységén alapulnak és kizárják a kizsákmányolást.

Hazánkban a szocialista szövetkezeti formák kialakulása még az Alkotmány elfogadása előtt megkezdődött. A termelőszövetkezeti mozgalom 1948–49-től bontakozott ki és ehhez a jogszabályi feltételek is megteremtődtek (1947. évi XI. tv., 1949. évi 10. sz. tvr.). Az Alkotmánynak az 1949. évi XX. törvénnyel elfogadott szövege megerősítette a szövetkezeti mozgalom állami elismertségét és támogatását [7. § (2) bek.]. A szövetkezetek, különösen a mezőgazdasági szövetkezetek fejlődése ezzel együtt nem volt töretlen. A szövetkezeti mozgalom a mezőgazdaság 1959–61-ben történt szocialista átszervezésével kapott újabb lendületet. Az 1960-as években a szövetkezeti forma alkalmassá vált új, mozgékonyabb gazdálkodási módok létrehozására, a gazdaságpolitika és az egyéni tulajdon jobb, hatékonyabb

összeegyeztetésére. A szövetkezetek vállalati gazdálkodásának fejlődése magával hozta működésük jelentős fejlődését, amely gazdasági és társadalmi szerepük lényeges változásával járt. A szövetkezeti tulajdon a szocialista tulajdon egyik alapvető formájává vált. Ennek egyik következménye volt — 1971-ben — a szövetkezeti törvény és az ágazati szövetkezeti jogszabályok megalkotása is.

A szövetkezeti mozgalom a gazdasági tevékenység számos területére kiterjedt. Legjelentősebb a szövetkezetek gazdasági-társadalmi súlya a mezőgazdaságban, de komoly szerepük van az iparban, a kereskedelemben és a szolgáltatásokban is. Sajátos a lakás-, üdülő-, garázs- és a takarékszövetkezetek tevékenysége. Valamennyi szövetkezeti típus egyaránt megvalósít gazdasági és társadalmi célokat. Gazdasági céljuk — ahogy a szövetkezeti törvény megfogalmazza — a tagok anyagi jólétének előmozdítása, egyben tervszerű és gazdaságos közreműködés a társadalmi igények kielégítésében. Társadalmi céljuk a tagok szocialista életformájának és gondolkodásmódjának fejlesztése, érdekeik szolgálata. Ezek a célok a különböző szövetkezeti típusokban eltérő módon valósulnak meg (pl.: a mezőgazdasági szövetkezet szociális segítyezést is nyújt, a lakásszövetkezet szolgáltatásokat végezhet), közös azonban

- a tagok személyes és vagyoni közreműködése,
- a szövetkezet önálló gazdálkodása,
- a gazdálkodás eredményeiből a szocialista elosztási elveknek megfelelő részesedés,
- a demokratikus önkormányzat.

Lényegében ezek a közös vonások alapozzák meg, hogy az Alkotmány 10. §-ának (1) bekezdése a szocialista társadalmi rend részének tekintse a szövetkezeteket. A rendelkezés egyúttal kimondja azt — a szövetkezeti jogszabályokon végigvonuló — alapelvet, hogy a szövetkezetek a szocialista állam társadalmi és gazdasági céljaival összhangban szolgálják tagságuk érdekeit. Ez a szabály a szövetkezeti törvény 2. §-ának (3) bekezdésében is megjelenik, hangsúlyozva, hogy a szövetkezeti célokat a társadalom érdekeivel összhangban kell megvalósítani.

ad b) Az Alkotmány 10. §-ának (2) bekezdése szerint az állam támogatja a dolgozók önkéntes társuláson alapuló szövetkezeti mozgalmát, a szocialista szövetkezeti tulajdon fejlesztését, biztosítja a szövetkezetek önállóságát, a szocialista szövetkezeti elvek érvényesítése érdeké-

ben felügyeletet gyakorol tevékenységük felett. Az állami kötelezettségek tehát meglehetősen sokirányúak.

A szövetkezeti törvény 107. §-a szerint az állami tevékenység célja a társadalmi, a szövetkezeti és az egyéni érdek összhangjának érvényesítése. Ehhez jogi szabályozás, gazdasági irányítás, hatósági tevékenység és törvényességi felügyelet alkalmazandó.

— A kötelezettségeknek az állam egyrészt a jogi szabályozással tesz eleget. A szövetkezetekről szóló 1971. évi III. törvény, az ágazati szövetkezeti jogszabályok részletesen szabályozzák a szövetkezet megalakulását és szerveinek működését, a szövetkezeti gazdálkodást, a szövetkezetek egyesülését, átalakulását, megszűnését, a tagsági viszonyra vonatkozó kérdéseket, a szövetkezetek érdekképviselését és törvényességi felügyeletét. A szövetkezetek önállóságának védelme érdekében megszabják azt is, hogy milyen szintű jogszabályok (törvény, törvényerejű rendelet, kormányrendelet stb.) állapíthatnak meg rendelkezéseket a szövetkezetek szervezetére, illetőleg működésére és gazdálkodására. Arról is rendelkeznek, hogy a szövetkezeteket általánosan és alapvetően érintő jogszabályok kiadásához az érdekelt szövetkezeti országos érdekképviselői szerv egyetértése, míg más esetekben a véleménye szükséges.

— Az állam a szövetkezetek gazdasági irányítását egyrészt a gazdasági szabályozók kialakításával, másrészt az ágazati-szakmai felügyelet gyakorlásával látja el. A gazdasági szabályozók a népgazdasági terv céljait és követelményeit érvényesítik a gazdálkodó szervek, így a szövetkezetek részére. Ezzel kapcsolatban a szövetkezeti törvény 111. §-a előírja, hogy a szabályozók kialakítása során a szövetkezeti sajátosságokat figyelembe kell venni és nem szabad olyan feltételrendszert előírni, amely a szövetkezetek részére hátrányos megkülönböztetést jelentene. Az ágazati-szakmai felügyelet útján az ágazati miniszter előmozdítja a szövetkezeteknél az ágazatra vonatkozó gazdaságpolitika megvalósulását, továbbá ellenőrzi a szövetkezeteknek az ágazathoz tartozó tevékenységét, különösen az állam által nyújtott anyagi támogatások érvényesülését. Emellett az ágazati minisztereknek arról is gondoskodniuk kell, hogy ágazatuk területén a szövetkezetek gazdasági és társadalmi jelentőségüknek megfelelően fejlődjenek.

— A hatósági tevékenység keretében az államigazgatási szervek a minden gazdálkodó szervre egyaránt érvényes szabályok megtartását ellenőrzik és ennek megfelelő határozatokat hoznak.

— A törvényességi felügyelettel az állam arról gondoskodik, hogy a szövetkezetek és érdekképviselői szerveik működése megfeleljen a jogszabályok, a saját alapszabályuk és más belső szabályzataik rendelkezéseinek. A törvényességi felügyelet tehát a szövetkezet működésének jogszabályszerűségét hivatott biztosítani. Ehhez képest a törvényességi felügyeletet gyakorló tanács olyan intézkedéseket hozhat, amely a szövetkezetnél a jogszabályszerű működést juttatja érvényre (pl.: jogszabálysértés esetén a közgyűlés összehívása, az elnök működésének felfüggesztése stb.).

Mindezek az eszközök arra szolgálnak, hogy a szövetkezetek tevékenysége — az Alkotmány 10. §-a (1) és (2) bekezdésének megfelelően — összhangban legyen az állam társadalmi és gazdasági céljaival. Ehhez kapcsolódik a szövetkezeti tulajdon szabályozása is. E tekintetben a Ptk. és a jogszabályok néhány sajátos rendelkezést tartalmaznak:

ba) Ilyen sajátosság, hogy a szövetkezeti szocialista tulajdon alanyai lehetnek a szövetkezeteken kívül a szövetkezeti szövetségek, a szövetkezet országos érdekképviselői szervei és az ezek által alapított vállalatok, továbbá a szövetkezetek társulásai. Ennek indoka, hogy e szervek is gazdálkodnak a szövetkezeti tulajdonnal. Megjegyzendő, hogy a szövetkezeti vállalat tulajdonosi jogosultságára lényegében ugyanaz vonatkozik, mint amit az állami vállalatéről már ismertettünk.

bb) A szövetkezeti szocialista tulajdon tárgyairól a Ptk. 184. §-a úgy rendelkezik, hogy mindazok a termelési eszközök és más vagyontárgyak szövetkezeti tulajdonban lehetnek, amelyekre a szövetkezetnek tervszerű gazdálkodása és tagjai jólétének növelése érdekében szüksége van, továbbá a szövetkezet tulajdonában vannak azok a vagyontárgyak, amelyek gazdálkodása eredményeként jöttek létre. Ugyanezt a szövetkezeti törvény kizárásos alapon úgy fogalmazza meg, hogy mindazok a termelőeszközök és más vagyontárgyak, amelyek nem tartoznak az állami tulajdon kizárólagos tárgyai körébe, szövetkezeti tulajdonban lehetnek.

A szövetkezeti tulajdon tárgyai körében különleges helyet foglal el a föld. Az Alkotmány 10. §-ának (3) bekezdése külön is hangsúlyozza a föld szövetkezeti-szocialista tulajdonának fejlesztését és védelmét. Ennek indoka, hogy a mezőgazdasági szövetkezetek — ahol a földhasználatnak kiemelkedő jelentősége van — hosszú ideig a tagjaik, a kívülállók és kisebb részben az állam tulajdonában levő földterületen gazdálkodtak.

A szövetkezeti gazdálkodás fejlődése és biztonsága elengedhetetlenül tette a szövetkezeti földtulajdon fokozatos kialakítását. Ezért az 1967. évi IV. törvény rendelkezett a termelőszövetkezeti földtulajdon megszerzéséről. Ennek módja a termelőszövetkezettel tagsági viszonyban nem álló személyek termelőszövetkezeti használatban levő földjeinek megváltása, a földfelajánlás elfogadása, továbbá a földnek a polgári jogi ügyletek (vétel, ajándékozás stb.) útján való megszerzése. Ezek a szabályok kiegészülnek azzal, hogy a mezőgazdasági termelőszövetkezetekről szóló 1967. évi III. törvény értelmében a tagok kötelesek a saját és a közös háztartásukban élő családtagok tulajdonában, hasznélvezetében és használatában levő földet — a személyi tulajdonban álló föld kivételével — a termelőszövetkezetbe bevinni és ezek közül a nem saját tulajdonban levő földek — tehát ami használati, hasznélvezeti jogcímen van a tagnál — a szövetkezet tulajdonába kerülnek. Az így kialakuló szövetkezeti földtulajdon védelmét szolgálja, hogy — az állami földtulajdonnal azonosan — a szövetkezeti földet sem szabad elidegeníteni, csak tartós használatba adni.

bc) Szükséges kiemelni, hogy a szövetkezeti törvény deklarálja a szocialista szövetkezeti tulajdon oszthatatlanságát. Ez annyit jelent, hogy a szövetkezet megszűnése esetén kiegyenlíti a — tagokkal és a hitelezőkkel szemben fennálló — tartozásait és a még fennmaradó vagyont — kivételes esettől eltekintve — a területi szövetkezeti szövetség rendelkezésére kell bocsátani, amely azt csak szövetkezetek céljaira használhatja fel.

A szövetkezeti tulajdon tartalmát képező jogokra és kötelességekre a társadalmi tulajdonnál írtak az irányadók. A szövetkezeti törvény hangsúlyozza, hogy a szövetkezet a tulajdonában álló és a használatában levő eszközökkel önállóan gazdálkodik. Ehhez a terveket — a nép-gazdasági tervek figyelembevételével — maga állapítja meg. Arra is utalni kell, hogy a szövetkezet minden olyan gazdasági tevékenységet folytathat, amelyet jogszabály nem tilt vagy nem tart fenn az állami gazdálkodó szervek részére.

bd) Végül megemlítenő, hogy a szövetkezeti tulajdon védelmére vonatkozó szabályok némileg eltérnek az állami tulajdon védelmére vonatkozó rendelkezésektől. A lényeges különbség, hogy a Ptk. 185. §-a nem szabályozza a szövetkezeti tulajdon védelmében életét vesztett személy hátramaradottainak eltartásáról való gondoskodást. Ez a megkülönböztetés a társadalombiztosítás kiteljesedésével lénye-

gében elméletivé vált, de mutatja a két tulajdonforma közötti megkülönböztetést továbbélését. Itt utalunk arra is, hogy a szövetkezet a tulajdonjog védelmének eszközeit azokra a vagyontárgyakra is igénybe veheti, amelyeknek nem tulajdonosa.

ad c) Az Alkotmány 10. §-a (3) bekezdésének első fordulata szerint „a Magyar Népköztársaság különös gondot fordít a parasztság mezőgazdasági termelőszövetkezeteire”. Ez a fokozott törődés sokirányú állami munkát jelent. E tevékenység megmutatkozik a népgazdasági tervezésben és főként a gazdasági szabályozásban. Ez utóbbi esetében a mezőgazdasági nagyüzemekre – a mezőgazdasági szövetkezetek is e körbe tartoznak -- az általánostól eltérő szabályok vonatkoznak (pl.: támogatás, amortizációs normák, sajátos adózási rendszer). Emellett a jogszabályok is tartalmazznak eltérő – egyes esetekben kedvezőbb – rendelkezéseket, és az állami szervek esetenként egyedileg is vizsgálják a támogatási lehetőségeket (pl.: kedvezőtlen adottságú termelőszövetkezetek).

e) A személyi tulajdon

Az Alkotmány 11. §-a szerint „a Magyar Népköztársaság elismeri és védi a személyi tulajdont”. Az indokolás ehhez annyit fűz hozzá, hogy „társadalmunk szocialista fejlődésével kialakult és megszilárdult az állampolgárok személyi tulajdona, amelynek köre az anyagi és kulturális színvonal emelkedésével tovább bővül”.

A személyi tulajdonjog a szocialista tulajdonjogi rendszer szerves része és kizárólag szocialista viszonyok között létezik. Ez abból a körülményből fakad, hogy a személyi tulajdon alapját a társadalmi tulajdon képezi. A személyi tulajdon alatt – a Ptk. 92. §-ának megfogalmazásában – az állampolgárok személyes és családi szükségleteik kielégítését közvetlenül szolgáló vagy előmozdító javain fennálló tulajdonjogot értjük. Ennek forrása túlnyomórészt az állampolgároknak a társadalmi tulajdonban végzett munkája, illetőleg az ezért járó munkabér (munkadíj). Emellett a személyi tulajdon származhat kisárutermelő tevékenységből, de a személyi tulajdonban végzett munkából is (háztáji gazdaság). A jellemző azonban az, hogy az állampolgár a társadalmi tulajdonban végzett munkájáért kapott díjazásból szerzi be azokat a használati tárgyakat, fogyasztási javakat, amelyek szükségleteinek kielégítésére szolgálnak. Ezért a személyi tulajdon

„a társadalmi érdekű személyes vagyoni érdekelttség kifejezője is”.¹² A munka díjazása ugyanis – mint arról még lesz szó – a szocialista elosztás függvénye, amely a „mindenkinek munkája szerint” elvet valósítja meg. Így az állampolgár végzett munkája alapján részesül díjazásban és ezáltal elégíti ki vagyoni igényeit is. A személyi tulajdon ezért szorosan kapcsolódik az anyagi érdekeltséghez, ösztönzéshez.

A személyi tulajdon nemcsak forrásoldalról van kapcsolatban a társadalmi tulajdonnal. A kapcsolatrendszer tárgyi oldala, hogy a személyi tulajdon tárgyainak köre együtt bővül a társadalmi tulajdonnal. Ez egyrészt úgy jelentkezik, hogy a szocialista gazdaság fejlettségétől függ, milyen minőségű, mértékű javakból áll a személyi tulajdon, másrészt akként, hogy – társadalmi méreteken – egyensúlyban kell állnia a munkajövedelmeknek és az értük vásárolható anyagi javaknak. Ezért a személyi tulajdon mind a tulajdon tárgyainak körében, mind mértékében is a társadalmi tulajdontól függ. Így az alkotmány a személyi tulajdon védelméről való rendelkezéssel – áttételesen – a társadalmi tulajdont is védi, hiszen a személyi tulajdon gyarapodása egyúttal a társadalmi tulajdon gyarapítására is ösztönöz.

Itt jegyzendő meg, hogy az Alkotmány 1949. évi szövege nem személyi tulajdonról, hanem munkával szerzett tulajdonról szól. Ez azonban fogalmilag nem egyértelmű, mert a személyes (családi) használatra szolgáló tárgyak feletti tulajdonon kívül ideérthető a kis-árutermelést szolgáló termelőeszközök tulajdona is. Ez utóbbit is saját munkával szerzik. A fogalmi kétértelműség tette szükségessé a személyi tulajdon külön szabályozását.

a) A személyi tulajdonjog alanya – értelemszerűen – az állampolgár, mégpedig minden személy kortól, nemtől stb. függetlenül. Ez a jogegyenlőség ugyanakkor nem jelenti azt, hogy bárkinek joga lenne a személyi tulajdon bármely tárgyának a megszerzésére. Egyes jogosultságok csak akkor nyílnak meg, ha az állampolgár meghatározott jogviszony alanyává válik.

Szükséges megemlíteni, hogy korábban volt a jogirodalomban olyan álláspont is, amely a személyi tulajdon alanyának kizárólag a dolgozókat ismerte el. A kizsákmányoló osztályok tagjainak használati tárgyaira vonatkozó tulajdonjogot tehát tőkés magántulajdonnak

¹² *Eörsi Gyula*: A szocialista polgári jog alapproblémái. 197. oldal.

minősítette.¹³ A Polgári Törvénykönyv megalkotása során ez a vélemény elvetésre került.

b) A személyi tulajdon tárgyairól a Ptk. 92. §-a rendelkezik. A törvény mint már arra utaltunk, a személyi tulajdon tárgyainak körét a személyes és családi szükségletek kielégítését közvetlenül szolgáló vagy előmozdító javakban határozza meg. A törvényben található példaszerű felsorolás (családi ház, lakás, üdülő, telek, berendezési és használati tárgyak) közelebbről is magyarázatot adnak a tulajdon tárgyainak körére. Ezt a Ptk. még két vonatkozásban egészíti ki: egyrészt kimondja, hogy jogszabály korlátozhatja a személyi tulajdon körét és meghatározhatja a személyi tulajdonban tartható vagyontárgyak mértékét és nagyságát [Ptk. 92. § (4) bek.], másrészt deklarálja, hogy az állampolgároknak jogszabály által meghatározott területen levő mezőgazdasági ingatlana és az ehhez, továbbá a mezőgazdasági termelészövetkezet tagjának háztáji gazdaságához tartozó vagyontárgyak is személyi tulajdonban vannak.

— E kérdéseket sorra véve mindenekelőtt a személyes és családi szükségletek kielégítését közvetlenül szolgáló tárgyakkal szükséges foglalkozni. Ezek körét nem lehet definiálni, mert a társadalom fejlődésével, az életmód és az életszínvonal változásával az ide tartozó vagyontárgyak is alakulnak (pl.: színes televízió, fagyasztószekrény, videoberendezések terjedése). A Ptk. ezért példaszerű felsorolásában az állandó elemnek minősülő ingatlanokat (családi ház, telek, üdülő) emeli ki. A vagyontárgyak körén túlmenően hangsúlyozni kell, hogy a személyi tulajdon tárgyainál a lényeg éppen azok használati célja és jellege. A személyi tulajdon tárgyainak túlnyomó része kizárólag használati tárgy (bútor, lakásfelszerelés stb.), más részük viszont éppúgy szolgálhat gazdasági tevékenységre (árutermelés, szolgáltatás), mint személyes használatra (gépkocsi, kisgépek stb.). A javak egy része — az adott társadalmi-gazdasági viszonyoktól függően — nem munkán alapuló jövedelemszerzést is elősegíthet (ingatlan stb.). Ezekben az esetekben önmagában a tulajdon tárgyaiból kiindulva nem lehet megkülönböztetni, hogy személyi vagy magántulajdonról van-e szó. A különbségtétel elvi alapja kizárólag a vagyontárgy fel-

¹³ Ismerteti *Beér – Kovács – Szamel*: Magyar államjog. Tankönyvkiadó, 1960. 133. oldal.

használási célja lehet, ezért lényeges annak kiemelése, hogy a személyi tulajdonú tárgyak személyes (családi) fogyasztás céljára szolgálnak.

— A mezőgazdasági földterület azok közé a vagyontárgyak közé tartozik, amelyek egyaránt alkalmasak árutermelésre és személyes használatra. Ezért határozza meg a Ptk. 92. §-ának (2) bekezdése, hogy a mezőgazdasági ingatlanok és felszerelési tárgyaik közül a háztáji gazdaság, és a jogszabály által meghatározott egyéb földterület és az ezekhez tartozó vagyontárgyak is a személyi tulajdon tárgyai. (Értelemszerű, hogy az ezen a körön kívül eső föld magántulajdonnak minősül.) A Ptk. rendelkezését a földtörvény (1967. IV. tv.) és a mezőgazdasági termelőszövetkezetekről szóló 1967. évi III. törvény konkretizálja. Eszerint személyi tulajdonban van

— a község (város) belterületén levő föld, legfeljebb 6000 m²-ig (1668 nölí),

— zártkertben a szőlő és gyümölcsös, valamint a szőlő- és gyümölcstermelésre kijelölt zártkerti terület — a művelési ágtól függetlenül — legfeljebb 3000 m²-ig (834 nölí), az egyéb zártkerti terület pedig legfeljebb 6000 m²-ig,

— a termelőszövetkezeti tag háztáji gazdasága — ideértve az e célt szolgáló gazdasági épületeket, állatállományt, anyagokat, munkaeszközöket, kisgépeket.

A háztáji föld nincs személyi tulajdonban, azt a szövetkezet személyi földhasználat céljára [1967. évi IV. tv. 23. § (1) bek.] adja ki. A háztáji föld területe tagonként legfeljebb 6000 m², szőlő és gyümölcsös művelési ág esetén 3000 m² lehet. A termelőszövetkezeti tag a belterületen, zártkertben vagy közvetlenül a tanya körül levő földjét személyi tulajdonjog alapján háztáji földként használja.

Az ismertetettekhez hozzátartozik, hogy a személyi földtulajdon mértékének megállapítása szempontjából a belterületen és a zártkertben levő földek területét össze kell számítani. Ezen túlmenően az egy közös háztartásban élők összes személyi földtulajdona belterületen együttesen sem haladhatja meg a 6000 m²-t. A személyi földtulajdon szerzésére pedig — ezen mértékeken belül — a 36/1967. (X. 11.) MT számú rendelet és módosítása külön korlátokat állapítottak meg (állampolgárok belterületen legfeljebb 1500 m² — kivételesen 2000 m² — földterületet szerezhetnek stb.).

— A Ptk. 92. §-ának (4) bekezdése lehetővé tette a személyi tulajdon körének korlátozását, a személyi tulajdonban tartható vagyontár-

gyak mértékének és nagyságának meghatározását is. Erre általában a vagyonfelhalmozás kiküszöbölése, a munka nélküli jövedelemszerzési törekvések korlátozása érdekében van szükség. A jogszabályi előírások közül a legáltalánosabbak azok, amelyek az állam kizárólagos tulajdonát állapítják meg. Ezen túl azonban a személyi tulajdon szokásos tárgyai körében is többfajta korlátozás történt:

- a 31/1971. (X. 5.) Korm. számú rendelet az egy személy, illetőleg egy család (házastársak és kiskorú gyermekeik) telektulajdonának mértékét egy lakótelekben és egy üdülőtelekben állapította meg;

- a 32/1971. (X. 5.) Korm. számú rendelet az egy személy, illetőleg egy család lakás- és üdültulajdonának mértékét egy lakásban és egy üdülőben szabta meg;

- az 51/1982. (X. 7.) MT számú rendelet — kivételes esetektől eltekintve — az állampolgárok által építhető üdülők nagyságát három szobában, családi üdülő esetében 80 m², társas üdülő és egyéb üdülő-épület esetében 60 m² alapterületben maximálta;

- a devizajogszabályok korlátozták az arany, a devizaértékek (külföldi fizetőeszköz, külföldi pénzkövetelés stb.), a vagyoni értékek (követelések, szolgáltatások stb.) belföldiek, illetőleg külföldiek közötti forgalmát, a devizaértékre a belföldi részére felajánlási kötelezettséget írtak elő stb.;

- a 2/1979. (I. 20.) MT számú rendelet az állami vállalatától vásárolt új gépkocsik átruházását korlátozta;

- a 3/1980. (II. 6.) MT számú rendelet a magánszemélyek gépjármű-használatának mértékét szabályozta;

- az 50/1982. (X. 7.) MT számú rendelet a fővárosi ingatlan-szerzést korlátozta.

A felsorolt jogszabályok nemcsak a személyi tulajdon tárgyainak körét és mértékét szabályozták. Számos esetben a tulajdon jog tartalmát képező jogosultságokat korlátozták (pl.: új gépkocsik átruházása, ingatlanszerzési korlátok), illetőleg a tulajdonosra értékesítési kötelezettséget róttak (valutafelajánlási kötelezettség stb.). Ide tartoznak a föld már említett szerzési korlátai is. Mindez mutatja, hogy a személyi tulajdon tárgyainál a tulajdonost megillető rendelkezési jog korántsem korlátlan. A szocialista társadalom érdekében számos kötelezettség terheli. Az előírások azt célozzák, hogy a személyi tulajdon a társadalmi érdeknek alávetve, az állampolgárok társadalmilag elismert szükségleteit elégítse ki.

Az Alkotmány 12. §-a szerint „az állam elismeri a kisárutermelők társadalmilag hasznos gazdasági tevékenységét. A magántulajdon és magánkezdeményezés azonban nem sértheti a köz érdekeit.” Az Alkotmányban szereplő megállapítást a Ptk. 93. §-a részletezi. Ennek során egyrészt – tulajdonjogi szemszögből hangsúlyozva – megismétli az alkotmányi rendelkezést, másrészt kimondja, hogy mindazok a termelési eszközök, amelyeket a törvény nem nyilvánít kizárólagos állami tulajdonnak, magántulajdonban is lehetnek. Jogszabály a magántulajdont korlátozhatja, meghatározhatja a magántulajdonban tartható vagyontárgyak mértékét és nagyságát.

E rendelkezések tükrözik, hogy a szocializmus alapjainak lerakása után népgazdaságunkban a magántulajdon jóformán kizárólagos megjelenési formája a tulajdonos saját munkáján alapuló kisárutermelő magántulajdon. Ezt az állam, mint a lakosság szükségleteinek kielégítésében társadalmilag hasznos gazdasági tevékenységet elismeri. Az állam ugyanakkor megszabja a magántulajdon felhasználásának alapvető módját és megállapítja korlátait.

Mindehhez szükséges utalni arra, hogy mind az Alkotmány 1949. évi szövege, mind a Ptk. 1959. évi szabályozása még más rendelkezéseket tartalmazott. Az Alkotmány kiemelte, hogy a termelési eszközök magántulajdonban is lehetnek [korábbi 4. § (1) bek.], a Ptk. pedig a munkával szerzett tulajdon támogatását deklarálta [korábbi 91. § (1) bek.]. Ennek indoka, hogy a népi demokratikus rendszerben, mint az átmeneti korszak társadalmában a gazdaságot a többszektorúság jellemzi. Így kezdetben egymás mellett létezik a szocialista tulajdon, valamint a kisárutermelő és a kizsákmányoláson alapuló tőkés magántulajdon. Az Alkotmány 1949. évi elfogadásakor még jelentékeny volt – főleg a mezőgazdaságban – a tőkés magántulajdon. Az azóta eltelt időszakban a társadalom szocialista fejlődése, a szocialista szektor erősödése következtében megszűntek a kizsákmányoló osztályok, valamint ezzel együtt a tőkés magántulajdon, és csak a magántulajdon kisárutermelő formája él tovább. A jogi szabályozásban is megmutatkozik ez a folyamat. Amíg 1949-ben még széleskörűen kellett szabályozni a magántulajdonnal összefüggő kérdéseket és külön kiemelni, hogy a szocialista állam ebből a munkával szerzett tulajdont ismeri el, addig a Ptk. megalkotásának idejére már csak a földmagántulajdon

miatt volt szükség számottevő szabályozásra. A mezőgazdaság szocialista átszervezésével és a szocialista mezőgazdasági nagyüzemek megerősödésével a tőkés magántulajdon megszűnése itt is visszafordíthatatlanná vált. Ezért a hatályos szabályozás a kisárutermelő magántulajdonra irányul, és a még – szórványként – előforduló egyéni gazdálkodás miatt a földmagántulajdonra is tartalmaz rendelkezéseket.

A jogszabályok ennek megfelelően a magántulajdont több irányban szabályozzák:

a) A földtörvény – mint arról már volt szó – meghatározza a személyi földtulajdon és földhasználat mértékét. Ugyanakkor a magántulajdon kritériumait nem határozza meg és erről más jogszabály sem rendelkezik. Így minden olyan állampolgári földtulajdon magántulajdonnak minősül, ami nem tartozik a személyi földtulajdon körébe.¹⁴ A mező- és erdőgazdasági ingatlanok forgalmáról szóló 1977. évi 27. számú törvényerejű rendelet a magánszemélyek földtulajdonát rendezi. Ennek során egyrészt megszabja a magánszemély tulajdonát képezhető földtulajdon legmagasabb mértékét, másrészt tulajdon-szerzési korlátot állít fel.

A törvényerejű rendelet (tvr.) külterületen – ideértve a tanyát és a körülötte levő földet is – mezőgazdasággal élethivatásszerűen foglalkozó személy tulajdonában legfeljebb 3 hektár (30 000 m²), más magánszemély tulajdonában legfeljebb 6000 m² nagyságú földterületet engedélyez. Ebbe a mértékbe a magánszemély saját belterületi és zártkerti, továbbá családtagjai (házastárs, kiskorú gyermek, a házastársakkal együttlakó nagykorú nőtlen, hajadon gyermek) külterületi földtulajdonát is be kell számítani. A szőlő, gyümölcsös, erdő esetén 3000 m² megfelel 6000 m² földterületnek. Mindez nem érinti az 1978. január 1. előtt szerzett földtulajdont. Látható, hogy a nem élethivatásszerűen mezőgazdasággal foglalkozó személyek földmagántulajdonának mértéke a személyi földtulajdonnal azonos, így elsősorban a személyes szükségletek kielégítését szolgálhatja. A mezőgazdasággal élethivatásszerűen foglalkozó magánszemélyek (egyéni gazdálkodók) földtulajdonának mértéke ennek ötszörösét teszi ki, így csak kisárutermelést tesz lehetővé.

¹⁴ Részletesen: *Egri Antal*: A földkódex néhány gyakorlati kérdése. Állam és Igazgatás, 1983/1. szám; *Koronczay Miklós*: Földtulajdon, tartós földhasználat. Állam és Igazgatás, 1984/1. szám.

A tulajdonszerzési korlátozás alapján külterületi föld tulajdonjogát csak mezőgazdasággal élethivatásszerűen foglalkozó magánszemély szerezheti meg. Ez a földterület legfeljebb 6000 m² lehet és a magánszemély tulajdonában már meglevő földdel együtt sem haladhatja meg a 3 hektárt, vagyis a jogszabályban engedélyezett tulajdoni maximumot. A tulajdonszerzési korlát alól kivétel a tanya — amelyre a zártkerti személyi földtulajdonra vonatkozó rendelkezések az irányadók —, és az öröklés. Az utóbbi esetben azonban, ha az örökös külterületi földje az öröklés folytán meghaladja a tulajdoni maximumot (3 hektár vagy 6000 m²), a többletet egy éven belül el kell idegenítenie. Ha ezt nem teszi meg, az államot vételi jog illeti meg, vagyis az ingatlant egyoldalú nyilatkozattal megvásárolhatja.

Megjegyzendő, hogy a törvényerejű rendelet nem korlátozza a mezőgazdasági művelés céljából történő földhaszonbérletet. Ezt korábban az 1957. évi 10. számú tvr. korlátok közé szorította. Az ingatlanforgalom szabályozásához még az is hozzátartozik, hogy külföldiek — jogszabály vagy nemzetközi szerződés eltérő rendelkezése hiányában — ingatlan tulajdonjogát élők közötti jogügylettel csak a pénzügyminiszter előzetes engedélyével szerezhetik meg.

b) A kisárutermelői tevékenység és tulajdon szabályozása a kisipar, a kiskereskedelem és — az újonnan kialakított vállalkozási formák keretében — a gazdasági munkaközösségek szabályozását jelenti. Az Alkotmány a kisárutermelők társadalmilag hasznos gazdasági tevékenységét ismeri el. Ennek megfelelően a jogszabályok arra irányulnak, hogy a kisárutermelés az állam által célzott gazdasági feladatot töltsen be, továbbá olyan korlátokat állítanak, amelyek megakadályozzák a tőkés magántulajdon kialakulását.

A kisiparról szóló — az 1981. évi 16. számú tvr-rel módosított — 1977. évi 14. számú tvr. kimondja, hogy a kisipar célja fogyasztási és egyéb szolgáltatás, továbbá kisüzemi jellegű ipari tevékenység végzése. A gazdasági munkaközösséget ugyanezekre a célokra, továbbá a gazdálkodó szervezetek tevékenységét kiegészítő tevékenység végzésére, valamint ezek szervezésére és elősegítésére szabad létrehozni [28/1981. (IX. 9.) MT sz. rendelet]. A magánkereskedelem célja — az 1977. évi 15. számú tvr. szerint — a lakosság ellátásának kiskereskedelmi szolgáltatással való elősegítése olyan szakmákban és területeken, ahol az állami és szövetkezeti kiskereskedelem hálózatát kiegészítheti. (A gazdasági munkaközösség kereskedelmi tevékenysé-

get nem végezhet.) A kisárutermelés és a magánkereskedelem bemutatott céljai tehát olyan feladatok elvégzésére irányulnak, amelyeket a szocialista szervezetek által vagy nem lehet hatékonyan ellátni vagy amelyekben társadalmi érdek a lakosság ellátási színvonalának javítása, a választék bővítése. A 28/1981. (IX. 9.) MT számú rendelet 2. §-a ki is emeli, hogy a gazdasági munkaközösség feladata, hogy tevékenységi körében hozzájáruljon a társadalmi szükségletek jobb kielégítéséhez. Az állami célok eredményes megvalósulását mutatja, hogy mintegy 110 000 magánkisiparos 1983-ban a lakossági szolgáltatások csaknem felét végezte el, és emellett 1983. végén mintegy 4800 gazdasági munkaközösség működött.¹⁵

A jogszabályok az ismertetett célokhoz alárendelten szabják meg a tevékenységek gyakorlásának feltételeit és gondoskodnak azok hatósági engedélyek alapján és ellenőrzés melletti ellátásáról. Azt, hogy a kisüzemi tevékenység a társadalmi célokhoz és igényeknek megfelelő legyen, a következő fontosabb jogszabályi intézkedések segítik elő:

- A kisipari, a kiskereskedelmi tevékenység ellátásához iparjogosítvány, illetőleg magánkereskedői igazolvány szükséges. A gazdasági munkaközösség működéséhez a társasági szerződés tanácsai jóváhagyására és a munkaközösségnek a bírósági cégjegyzékbe való bejegyzésére van szükség, továbbá ha a tevékenység végzése egyébként is hatósági engedélyezés (pl.: iparjogosítvány) alá esik, akkor ezt is be kell szerezni;

- kisiparos, gazdasági munkaközösség nem folytathat olyan tevékenységet, amelyet jogszabály kizárólag állami gazdálkodó szervezet tevékenységi körébe utal;

- az iparjogosítványt, magánkereskedői igazolványt csak az előírt szakképzettséggel, szakmai gyakorlattal rendelkező személy kaphatja meg; ha a jogszabályi feltételeknek megfelel (pl.: korábbi iparjogosítványát nem vonták meg, nem ítélték szabadságvesztésre);

- a kisiparos, kiskereskedő, munkaközösségi tag köteles a tevékenységet személyesen folytatni. A kisiparos által foglalkoztatott alkalmazottak (bedolgozók) és segítő családtagok együttes száma a 12 főt nem haladhatja meg, ezen kívül még 3 szakmunkástanulót foglalkoztathat [5/1983. (VII. 20.) IpM sz. rendelet]. A magánkereskedő – kivételektől (vendéglátó stb. szakmák) eltekintve – egy alkalmazottat

¹⁵ Forrás: Figyelő 1984. évi 17. szám.

és egy segítő családtagot foglalkoztathat. A gazdasági munkaközösségnek — a tagok számától függően — legfeljebb 10 alkalmazottja lehet, de segítő családtagot korlátozás nélkül foglalkoztathat;

— a kisiparos, magánkereskedő csak az engedélyezett tevékenységet folytathatja és a kisiparos csak saját termékét hozhatja forgalomba.

A vázlatosan bemutatott jogszabályi rendelkezésekhez hozzá kell fűzni azt is, hogy a kisiparosok, gazdasági munkaközösségi tagok jelentős része ezt a tevékenységét munkaviszonya, munkavégzési kötelezettséggel járó szövetkezeti tagsági viszonya mellett végzi (működési engedélyes kisiparosok). E személyeknél a kisárutermelés — amely az ilyen kisiparosnál kizárólag javító-szolgáltató tevékenység lehet — kiegészítő jellegű, főtevékenységük és megélhetésük a szocialista szektorban végzett munkájukhoz kapcsolódik. Ugyanez áll a gazdasági munkaközösségek egyik fajtájaként működő — és sokat vitatott — vállalati gazdasági munkaközösségekre is. Itt ehhez még az a különbség is járul, hogy munkaidőn kívüli munkájukat a szocialista gazdasági szervezet körében (telephelyén, eszközein stb.) és támogatásával végzik. Ezért nem a kisárutermelés a lényeges ennél a formánál, hanem a társadalmi tulajdon hatékonyabb hasznosítása.

g) Az öröklési jog

Az Alkotmány 13. §-a az öröklési jog biztosításáról rendelkezik. Az örökléssel — a legszélesebb értelemben — a meghalt ember vagyona vagy annak egy része, halálával, másra száll át.

Az a körülmény, hogy Alkotmányunk ezt az egyébként személyhez kötődő jogosultságot a társadalmi rendről szóló fejezetben a tulajdonviszonyok szabályozását követően helyezi el, mutatja az öröklésnek a vagyoni viszonyokhoz tartozó jellegét. Az öröklés a magántulajdoni rend szerves részeként alakult ki. Az öröklés által a magántulajdonos nemcsak életében rendelkezik vagyonával — beleértve a termelési eszközeit is —, hanem ez a jogosultsága halála után is érvényesül. A magántulajdon így túlterjeszkedik a tulajdonos élettartamán, „a tulajdon marad, csak a személyek változnak”.¹⁶ Az öröklésnek ez-

¹⁶ *Világhy – Försi: Magyar polgári jog. Tankönyvkiadó, 1962. 341. o.*

által a magántulajdonon alapuló társadalmakban az a funkciója, hogy az örökös folytathassa az idegen munka kizsákmányolását.

Az öröklés szükségképpen mindig az egyéni tulajdon valamilyen formájához kapcsolódik. Jellegét pedig az a tulajdon határozza meg, amelynek örökléséről van szó. Ezért szocialista viszonyok között az öröklési jog jellege is lényegesen megváltozik: az öröklés alapvetően a személyi tulajdonhoz kötődik, a magántulajdonhoz csak annyiban kapcsolódik, amennyiben az még a társadalom fejlődésétől függően megmaradt. Mivel az Alkotmány e tulajdoni formákat elismeri, illetőleg védi, szükségszerű, hogy az öröklési lehetőséget is biztosítsa. Ez okszerűen következik abból, hogy személyi tulajdon forrása a társadalmi tulajdonban végzett munka, amelynek díjával és az azon szerzett javakkal a dolgozó életében szabadon rendelkezhet. Ahhoz, hogy a dolgozó érdekeltsége teljes legyen, szükség van arra, hogy a munkával szerzett tulajdona ne csak a saját, hanem családja szükségleteinek kielégítésére is szolgáljon és ez halála esetén is megmaradjon. Így válik teljessé a személyi tulajdonnal való rendelkezés. A magántulajdon elismertségéből és a tartalmát képező rendelkezési jogosultságából fakad a halál esetére szóló rendelkezés elismertsége is. Ezt a kisárutermelői tulajdonnál az is indokolja, hogy személyes munkával érték el.

Az öröklési jog korlátlan, tehát az örökös a tulajdonos egész vagyonát örökli.

Mindemellett — bizonyos esetekben — az örökléssel összefüggésben is vannak korlátozások. Szó volt már arról, hogy külterületi föld öröklése esetén elidegenítési kötelezettség terheli az örököst, ha az örökölt földdel földtulajdona a jogszabályban meghatározott tulajdoni maximumot meghaladja. Ehhez hasonlóan — csak a személyi tulajdon körében — ha a személy, illetőleg a család tulajdona az örökléssel meghaladja a lakás- vagy üdülő-, illetőleg a telektulajdon mértékének engedélyezett felső határát (egy lakás és egy üdülő, illetőleg egy lakó- és egy üdülőtelek), az örökös a többletet két éven belül köteles elidegeníteni. Hangsúlyozni szükséges azonban, hogy ezek a rendelkezések nem az öröklést korlátozzák. E szabályok nem érintik sem az örökhagyó szabad rendelkezési jogosultságát, sem az öröklés rendjét, sem a hagyatékot. Az örökös az örökhagyó halálával a hagyaték tárgyainak teljes jogú tulajdonosa lesz. A jogszabályok csak azt tilalmazzák, hogy az örökség által juthasson valaki az általános

mértéket meghaladó előnyhöz. Az elidegenítési kötelezettség ezért már az örököst terheli, akit az örökölt vagyontárgy értékesítéséért járó ellenérték megillet, és aki azzal szabadon rendelkezhet.

Az öröklési kérdések tárgyalásánál indokolt megjegyezni azt is, hogy az öröklési jog társadalmunkban is hozzájárulhat az esélyegyenlőtlenségek kialakulásához. Ezt azonban az állam nem az öröklési jog korlátozásával, hanem az örökösödési illetékek igyekszik gátolni.

3. A gazdaságirányítás alapjai

Az Alkotmány a gazdasági rend szabályozása során a tulajdonviszonyok szabályozása mellett — mint már említettük — a népgazdaság állami tervezésével és irányításával is foglalkozik. Tekintve, hogy a gazdaság irányítása a szocialista állam egyik alapvető funkciója, fontos, hogy ennek alkotmányi megalapozásáról — ezen belül az általános kérdésekről, a tervezésről és a gazdasági szabályozásról, végül az intézményi rendszerről — részletesebben szölgünk.

a) Általános kérdések

Az Alkotmánynak az 1972. évi I. törvénnyel megállapított egységes szövege leszögezi: a Magyar Népköztársaságban „uralkodóvá váltak a szocialista termelési viszonyok és a gazdasági rend alapja a termelési eszközök társadalmi tulajdona”. Rögtön ezt követően — 7. §-ában — az Alkotmány azt is deklarálja, hogy az ország gazdasági életét az állami népgazdasági terv határozza meg. Ugyanitt kimondja: „Az állam a társadalmi tulajdonban levő vállalatokra, szövetkezetekre és intézményekre támaszkodva irányítja és ellenőrzi a népgazdaságot a termelőerők fejlesztése, a társadalmi tulajdon növelése, az állampolgárok anyagi és műveltségi színvonalának rendszeres emelése és az ország védelmi erejének fokozása érdekében.” Az Alkotmány ezen kívül 9. §-ában rendelkezik az állami vállalatok és gazdálkodó szervezetek önálló gazdálkodásáról, továbbá — a már tárgyalt 10. §-ban — a szövetkezeti tulajdon fejlesztéséről, a szövetkezeti önállóság biztosításáról.

Alkotmányunk idézett rendelkezései megszabják a gazdaságirányítás alapvonalait. Így

— rögzítik, hogy a gazdasági életet az állami népgazdasági terv határozza meg, tehát a népgazdaság a szocialista tervgazdálkodáson alapul;

— deklarálják, hogy a gazdaság irányítása és ellenőrzése állami feladat; ezzel egyrészt megszabják az állami tevékenység egyik alapvető funkcióját, másrészt kötelezik is az államot a gazdaság irányítására és ellenőrzésére;

— kinyilvánítják, hogy az állam gazdaságirányító tevékenysége a társadalmi tulajdonon alapul, továbbá, hogy az irányítás egyaránt támaszkodik a társadalmi tulajdon két alapvető formájára: az állami és a szövetkezeti tulajdonra;

— megszabják a gazdaságirányítás legfontosabb feladatait (termelő-erők fejlesztése, a társadalmi tulajdon növelése stb.).

Ezek a legfőbb funkciók és követelmények, amelyeknek a gazdaságirányítás eleget kell hogy tegyen. Az Alkotmány nem határozza meg a további részleteket, de nem is feladata a részletkérdések rendezése. Az állam alaptörvényének olyan intézményeket és feladatokat kell tartalmaznia, amelyek hosszú időn keresztül változatlan módon állnak fenn. A gazdaságirányítás részrendszerei viszont a szocialista építés különböző szakaszaiban más és más formát igényelnek, a gazdaságirányítási feladatok pedig a gazdaságpolitika stratégiájától és taktikájától függően változnak. Ezért az Alkotmány — mint már említettük — csak azokat az alapvető szempontokat intézményesítheti, amelyek a társadalmi-gazdasági fejlődés hosszabb időszakában állandósulnak. Az ismertetett rendelkezések ilyeneket tartalmaznak. Jellemző, hogy az Alkotmány 7. §-ában legáltalánosabban megfogalmazott gazdaságirányítási feladatokat — néhol más kifejezésekkel — az Alkotmány 1949 óta tartalmazza.

Az Alkotmány nem szabályozza a gazdaság irányításának szervezetét és az irányítás módszereit sem. Az Országgyűlésről és a Minisztertanácsról szóló fejezetek ugyan meghatározzák a kormányzati szervek gazdaságirányítási hatáskörének jó néhány lényeges kérdését (népgazdasági terv elfogadása, állami költségvetés megállapítása stb.), de a gazdaságot irányító állami szervek rendszerét, valamint a gazdaságirányítás módszereit és eszközrendszerét (ágazati, felügyeleti irányítás, gazdasági szabályozók) az Alkotmányból nem lehet megismerni.

Vannak olyan tudományos nézetek (Hochbaum NDK), amelyek ezeket a kérdéseket is az alkotmány részének tekintik. A Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetségének 1977. október 7-én elfogadott alkotmánya a gazdasági rendszernek – a társadalmi rendtől külön – önálló fejezetet szentel. Ebben – a 16. cikkben – hangsúlyozva a tervszerűséget, valamint a központi irányítás és a vállalati önállóság kapcsolatát, többek között kiemeli a gazdaság irányításában, az önálló gazdasági elszámolás, a nyereség, az önköltség és más gazdasági szabályozók és ösztönzők felhasználását. Van tehát alkotmányi példa is a gazdaságirányítás módszerének és eszközeinek alkotmányi szabályozására. Mindennek ellenére nem látszik nélkülözhetetlennek az eszközök alkotmányi rögzítése, hiszen ezek felhasználása alárendelt a mindenkorai gazdaságpolitikának és a részletesebb rendezés – mint már említettük – a gyakorlati követelményekkel ellentétbe kerülhetne.

Alkotmányunknak a gazdaság irányításáról szóló rendelkezései közül a továbbiakban a népgazdasági tervre és a vállalati gazdálkodásra vonatkozó rendelkezéseivel foglalkozunk.

b) A népgazdasági tervezés

Az Alkotmány 7. §-ának első mondata szerint a Magyar Népköztársaság gazdasági életét állami népgazdasági terv határozza meg.

A népgazdasági terv és a tervezés tárgyalásához indokolt utalni annak közgazdasági alapjaira. A tervszerűség szükségességét az teremti meg, hogy a gépi nagyüzemi termelés és a munkamegosztás fejlődésével a termelés társadalmi méretűvé válik és ez megköveteli a termelés társadalmi méretű összehangolását. Ennek szükségessége már kapitalista viszonyok között kialakul. Ezért az állammonopolista kapitalizmusban az állami tervezés intézményessé válik. A tervszerűség azonban a szocialista gazdaság kategóriája. A szocialista gazdálkodás közvetlen célja ugyanis a szükségletek kielégítése. Ennek feltétele a termelés és a szükségletek közötti összhang megteremtése és fenntartása, amelyet a termelési eszközök társadalmi tulajdona tesz lehetővé. A tervszerűség a társadalmi újratermelés bővítését biztosító arányosságnak és a tudatos gazdasági cselekvésnek a szükségességét jelenti. Az előbbi az újratermelés egymással összefüggő folyamatainak az

összefüggését, az utóbbi az objektív viszonyok és tendenciák tudományos felismerését, a szükséges és reálisan megvalósítható célok kitűzését és a társadalom tevékenységének e célok megvalósítására történő megszervezését jelenti.

a) A népgazdasági tervezésről szóló 1972. évi VII. törvény szerint „a népgazdasági terv — a szocialista állam gazdaságpolitikájával összhangban — meghatározott időre megállapítja a gazdaságfejlesztés fő céljait, mértékét és arányait, alapvető társadalmi-gazdasági feladatait, megvalósításuk eszközeit, valamint a gazdasági szabályozók alkalmazásának fő irányait”.

A népgazdasági terv megjelöli az elérendő gazdasági célokat, egyúttal meghatározza e célok eléréséhez — a tervezésről szóló törvény fogalmazásában — „a társadalom gazdasági feladatait”, „összehangolja a feladatokat a lehetőségekkel, a megvalósításukat szolgáló eszközökkel”. Gazdaságirányítási rendszerünkben — amelynek alapvonása a központi tervszerű irányítás és a piac aktív szerepének összekapcsolása — eredően a terv a feladatokat kizárólag a Minisztertanács, a minisztériumok és országos hatáskörű szervek részére írja elő. A népgazdasági tervből nem származnak közvetlen kötelezettségek a gazdálkodó szervezetekre. A terv megvalósításának fő eszközei így a gazdasági szabályozók (ár, hitel stb.) és a terv alapján tett gazdasági döntések (beruházási döntések stb.), valamint hatósági intézkedések. Emellett a terv egyben orientációs eszköz is, amely a gazdasági környezet kialakításával befolyásolja a gazdálkodó szervezetek tevékenységét.

Mindez igazolja az Alkotmánynak azt a rendelkezését, hogy a gazdasági életet a népgazdasági terv határozza meg, hiszen a terv képezi a gazdaságirányító szervek cselekvésének alapját és határolja be a gazdálkodó szervezetek működését.

Megjegyzendő, hogy 1968 előtt hazánkban is a direkt tervgazdálkodás érvényesült. Ebben a rendszerben a népgazdasági terv a gazdálkodás részfolyamataival is foglalkozott és az éves tervet a minisztériumokon és a középírányító szerveken keresztül — tervutasítások formájában — lebontották a vállalatokra. A vállalatok munkáját a kötelező tervmutatók teljesítése határozta meg. A piac funkcióit a tervmutatók és a termékgazdálkodási intézkedések helyettesítették.

Hangsúlyozni szükséges, hogy a népgazdasági terv — gazdaságirányítási rendszerünkben — átfogja az egész népgazdaságot, de nem

foglalkozik annak minden részletével, csak a lényeges, a gazdaság összehangolt fejlesztése szempontjából fontos kérdésekkel.

b) A népgazdaság tervszerű állami irányítása különböző időtartamú és mélységű előrelátást követel meg. Ehhez nem elegendő egyetlen népgazdasági terv, hanem szükség volt a különböző időtartamú népgazdasági tervek összefüggő rendszerének kialakítására és azok között összhang biztosítására. Ez a rendszer a hosszú távú, a középtávú (általában ötéves) és az éves (operatív) népgazdasági tervekből áll. A tervezésről szóló törvény hangsúlyozza, hogy a népgazdaság tervszerű irányításának a középtávú terv az alapvető eszköze.

A háromfajta terv nem egymás lebontása, hanem céljában, tartalmában és még kötelező erejében is különbözik, bár egymással szorosan összefügg:

— A hosszú távú népgazdasági terv — melynek irányelveit az Országgyűlés fogadja el — a legfontosabb társadalmi és gazdasági folyamatokra vonatkozó elgondolásokat és a hosszú távon (általában 15–20 éven) elérni kívánt stratégiai célokat és feladatokat tartalmazza. A terv az olyan társadalmi-gazdasági feladatok tekintetében, amelyeket hosszabb időszak fejlődésének feltételei és követelményei alapján célszerű meghatározni, irányt szab a hosszú távra szóló döntéseknek és a középtávú tervezésnek. (Ilyen pl.: a népesedéspolitikai, strukturapolitika, energetika.)

— A középtávú terv — amely általában öt évet fog át — teljes összefüggésében és konkrétan megállapítja a népgazdaság fejlődésének ütemére, fő arányaira, a fontosabb gazdasági szerkezeti változtatásokra és a népgazdasági egyensúlyra vonatkozó gazdaságpolitikai célokat és feladatokat. Így tartalmazza a nemzeti jövedelem tervezett növekedését, felhasználásának arányait, a népgazdasági ágak fejlődését stb. A terv állami döntéseket is tartalmaz a feladatok megoldására (pl. beruházások), továbbá a gazdasági szabályozók összehangolt alkalmazásának irányelveire. A középtávú tervről az Országgyűlés törvényt alkot és a Minisztertanács határozatban intézkedik a végrehajtásáról.

— A rövid távú (éves vagy operatív) terv a középtávú népgazdasági tervben kitűzött célok megvalósítása és a gazdasági egyensúly biztosítása érdekében meghatározza a népgazdaság fejlesztésének ütemét és fő arányait, valamint a terv megvalósítását szolgáló intézkedési programot. Így a terv döntéseket tartalmaz a beruházási előirányzatokról,

központi ár-, illetőleg bér- és szociális intézkedésekről, a termékforgalom szabályozásáról stb. Az éves tervet a Minisztertanács állapítja meg.

— A gazdasági élet szempontjából — ahogy azt a tervezésről szóló törvény is hangsúlyozza — a középtávú tervnek van kiemelkedő jelentősége. Ennek oka, hogy ez tartalmazza a leglényegesebb gazdasági feladatokról szóló állami döntéseket (központi fejlesztési programok, állami beruházások stb.), valamint a gazdasági szabályozás irányelveit (pénzügyi politika, árszabályozás irányai stb.).

c) A népgazdasági terv a népgazdasági tervezés eredményeként jelenik meg. A tervezés magában foglalja

- a népgazdaság fejlődésének és helyzetének elemzését,
- a gazdasági fejlődés objektív követelményeinek és folyamatainak, lényeges külső és belső feltételeinek előrejelzését, a lehetséges fejlődési irányok feltárását,
- a gazdaságpolitikára vonatkozó javaslatok kidolgozását,
- a gazdasági célok és feladatok meghatározását különböző változatok mérlegelése alapján, továbbá a végrehajtásukat szolgáló eszkörendszer kidolgozását és összehangolását.

A tervezőmunka szerves része a kialakított elgondolások egyeztetése a Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsa tagállamainak tervező szerveivel. Ezzel összhangban a tervezés során figyelembe kell venni a nemzetközi gazdasági egyezményeket (megállapodásokat) és hasznosítani kell az együttműködési lehetőségeket.

A népgazdasági tervezés a Minisztertanács irányításával az Országos Tervhivatal, a minisztériumok és az országos hatáskörű szervek együttes feladata. A tervezés azonban — népgazdasági jelentősége miatt — nem lehet kizárólag állami, szakmai tevékenység. A népgazdasági tervezésről szóló törvény ezért kötelezi a tervező szerveket a szakszervezetek, illetőleg a SZOT, továbbá a szövetkezetek országos tanácsai véleményének, javaslatainak meghallgatására, valamint a tudományos feladatokat ellátó állami és társadalmi szervek véleményének kikérésére. A gyakorlatban a tervek kidolgozása a társadalmi és érdekképviselői szervekkel, sőt egyes gazdálkodó szervezetekkel szoros együttműködésben, széles körű tudományos megalapozottsággal történik.

d) A népgazdasági tervek megvalósításáról a Minisztertanács gondoskodik. A terv megvalósulása zömében a gazdaságirányító szervek és a gazdálkodó szervek tevékenységének függvénye és eredménye.

A középtávú és az éves terv megvalósításának társadalmi méretű megszervezését — a tervezési törvény szerint — központi szabályozás útján a szabályozók együttes hatásaként kell elérni.

A tervek megvalósítását ezért központi gazdasági döntésekkel (pl.: fejlesztési programok, beruházások állami támogatása, életszínvonal-intézkedések) és főleg gazdasági szabályozókkal éri el a Minisztertanács. Emellett szükség esetén hatósági intézkedéseket is alkalmaz (importengedélyezés stb.).

A gazdasági szabályozó rendszer a terv egyik legjelentősebb végrehajtási eszköze. Ezért a terv meghatározza az árpolitika és az árszabályozás, a termékgorgalmazás, az állami pénzügyi politika és a vállalati jövedelemszabályozás, a hitelpolitika, a bér- és keresetszabályozás, a területfejlesztés és a nemzetközi gazdasági kapcsolatok alkalmazásának fő irányait. Ezeket a szabályozó eszközöket a tervfeladatokkal és egymással széleskörűen egyeztetni kell ahhoz, hogy a kívánt célokat szolgálják. Ez is a tervezés keretében megy végbe. A gazdasági szabályozók — elfogadásukat követően — önálló formában jelennek meg (adó-jogszabályok, árrendelkezések stb.) és önállóan kerülnek végrehajtásra (hitelfolyósítás, támogatások stb.).

e) A népgazdasági tervezésről szóló törvény kimondja a tanácsok és a gazdálkodó szervezetek (vállalatok, szövetkezetek, gazdasági társulások) tervkészítési kötelezettségét. Ezek a szervek középtávú és éves tervet kötelesek kidolgozni.

A tanácsok terveiket maguk állapítják meg és ennek során figyelembe veszik a népgazdasági tervben előírt fejlesztési és más feladatokat, a költségvetési szabályozókat és a tanácsi feladatokhoz adott állami hozzájárulást.

A gazdálkodó szervezetek ugyancsak maguk állapítják meg a terveiket (pl. szövetkezetnél a közgyűlés). A vállalati tervek nincsenek alávetve a népgazdasági tervnek, közöttük semmiféle jogi, igazgatási jellegű kapcsolat nincs. A gazdálkodó szervezetek terve önálló, egyetlen kötelezettségük, hogy terveiket úgy állapítsák meg és tevékenységüket úgy végezzék, hogy azok a népgazdasági tervek döntéseinek és a szabályozó eszközök útján kifejezett követelményeknek a megvalósítását biztosítsák. Ez egyébként a gazdálkodó szervezetek elemi érdeke is, ha eredményesen kívánnak gazdálkodni. A vállalati terv kialakításánál egyébként szerződéses kapcsolataikat

figyelembe kell venniük és megfordítva, a vállalati terv végrehajtása érdekében kell szerződéses rendszerüket kialakítani.

A tervezésről szóló törvény a vállalati tervek és a népgazdasági tervek összetársadalmi méretű egybecsengése érdekében a tervező szervek részére tájékoztatási és segítségnyújtási, a gazdálkodó szervek részére pedig információ-szolgáltatási kötelezettséget ír elő.

c) A vállalatok önálló gazdálkodása¹⁷

A gazdaságirányítási rendszer részelei közé – a tervezésen és a gazdasági szabályozáson kívül – harmadikként a szervezeti rendszert szokták sorolni. A szervezeti rendszer az intézményi és a vállalati rendszerből áll. Az előbbi a gazdaságirányítás állami szerveit foglalja magában, az utóbbi pedig a gazdálkodó szerveket, tehát a vállalatokat, szövetkezeteket, gazdasági társulásokat.

Gazdaságirányítási rendszerünk egységes egész. Ezért a gazdaságirányítási rendszer lényeges eleme, hogy a gazdálkodó szervezetek milyen funkciót töltenek be, és ehhez milyen jogosultságokkal és kötelezettségekkel rendelkeznek. A szövetkezetek jogállásával korábban már részletesen foglalkoztunk. Az állami vállalatokkal kapcsolatos jogi helyzetet az Alkotmány 9. §-a alapozza meg. Eszerint „az állami vállalatok és más gazdálkodó szervek a társadalom általános érdekeinek szolgálatában, a törvényben meghatározott módon és felelősséggel önállóan gazdálkodnak a rájuk bízott vagyonnal”.

a) Az állami vállalatokról szóló 1977. évi VI. törvény kiemeli, hogy az állam gazdálkodási feladatainak ellátása végett állami vállalatokat és más állami gazdálkodó szervezeteket létesít és működtet. A vállalat az állam gazdasági vállalkozása. Ennek megfelelően a vállalat feladata, hogy a társadalom általános érdekeinek szolgálatában, működési körében folytatott tervszerű, hatékony, gazdaságos és jövedelmező tevékenységével elősegítse a népgazdasági tervekben meghatározott feladatok teljesítését és ezáltal hozzájáruljon a társadalmi szükségletek kielégítéséhez.

A vállalat funkciója tehát a társadalmi szükségletek kielégítése vál-

¹⁷ A kézirat leadása az állami vállalatokról szóló törvény 1984. évi módosítása előtt megtörtént.

lalkozási formában. Ez azt jelenti, hogy a vállalat árutermelést végez vagy szolgáltatást nyújt és mindezt üzletszerűen teszi abból a célból, hogy az általa kezelt vagyont gyarapítsa. Ez teszi szükségessé, hogy hatékony, gazdaságos és jövedelmező tevékenységet folytasson és alapvetően ez a körülmény – a vagyongyarapítás – különbözteti meg más állami gazdálkodó szervektől, amelyeknek ez nem feladatuk.

b) Ahhoz, hogy a vállalat vállalkozóként tudjon fellépni, szükség van arra, hogy a kezelésében levő vagyonnal önállóan gazdálkodhasson. Az önállóság egyik indoka éppen a piaci szereplés. A szocializmusban is meglevő áruviszonyok között a vállalatnak mint vállalkozónak árutulajdonosként kell megjelennie ahhoz, hogy áruját, szolgáltatását értékesíteni tudja. Az állami tulajdon tárgyalásánál szó volt már arról, hogy hatályos jogszabályaink szerint az állami tulajdon egységes és oszthatatlan. Így a vállalat által előállított, értékesített termék állami tulajdon és a termékért, szolgáltatásért járó ellenérték szintén. Arról is szó volt, hogy a Ptk. ezt az ellentmondást úgy oldja fel, hogy az állami vállalatot a rendelkezésére bocsátott vagyontárgyak kezelőjének tekinti, és mint olyant, a tulajdonost a polgári jogi kapcsolatokban megillető jogosultságokkal ruházza fel és kötelezettségekkel terheli. Így nincs jogi akadály annak, hogy az állami vállalatok értéke-síthessék termékeiket.

A vállalat vagyoni önállósága nem emiatt kapott alkotmányi megerősítést. Az Alkotmány jelenlegi 9. §-ának tartalma az 1972. évi módosításkor nyert megfogalmazást. Korábban az Alkotmány nem tartalmazott ilyen rendelkezést, mert az Alkotmány 1949. évi elfogadásakor a direkt tervgazdálkodás keretei között nem ismerték a vállalat vagyoni önállóságát, csak önálló elszámolását. Ez jelezte, hogy a vállalat – elnevezésével szemben – „nem valóságos vállalat, hanem korlátolt önállósággal rendelkező tervvégrehajtó, technikai üzemi szervezeti egység”¹⁸. A gazdaságirányítás új rendszerére való áttérés ezen lényeges változtatást jelentett. A vállalat széles körű vagyoni önállóságot kapott és ez az Alkotmányban és a vállalati törvényben is rögzítést nyert. A vállalati önállóság tehát – ebben az esetben – nem tulajdonjogi, hanem gazdaságirányítási indítékú.

¹⁸ *Sárközy Tamás*: A szocialista vállalatelmélet jogtudományi alapjaihoz. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1981. 208–209. o.

A vállalati törvény — az Alkotmány alapján — rögzíti, hogy a „vállalat az állam által rábízott, valamint a kezelésébe tartozó más vagyonnal és az alkalmazásában álló munkaerővel a jogszabályok keretei között az alapító határozatban meghatározott tevékenységi körben önállóan gazdálkodik”. A törvény ehhez azt is hozzáteszi, hogy „a vállalatot a gazdálkodás, a rábízott vagyon kezelése körében minden olyan jog megilleti, amelyet tőle jogszabály kifejezetten nem von el”. Ez azt jelenti, hogy a vállalat a működéséhez szükséges valamennyi jogosultsággal rendelkezik. Külön jogszabály szükséges ahhoz, hogy a vállalat ez irányú jogát csorbítsa. A gazdaságirányító szervek számára a vállalat vagyoni önállósága ugyanakkor kemény korlátot jelent. Jogilag általában nincs beleszólásuk a vállalat tevékenységébe, nem vonhatják el eszközeit, nem utasíthatják valamely feladat ellátására.

Az említett rendelkezések alapján a vállalat — átfogóan, azaz szakágazatra, kereskedelmi tevékenységnél indokolt esetben főcsoportra (pl.: közúti járműjavítás) utalással, megállapított — tevékenységi körén belül maga dönti el termékeinek és szolgáltatásainak fajtáit, mennyiségét, minőségét, maga határozza meg üzleti- és árpolitikáját, szerződéses kapcsolatait, ideértve más gazdálkodó szervekkel való társulásait, személyzeti és munkaügyi feladatait. A vállalat igazgatója dönt a vállalat terveiben, állapítja meg a vállalati mérleget, szervezi a belső ellenőrzési, információs és számviteli rendet. Ez a teljes önállóságot jelenti, amely azt a kötelezettséget vonja maga után, hogy a vállalat a gazdasági feltételekhez alkalmazkodó felelős és kezdeményező vállalkozásaival a társadalmi szükséglet kielégítését szolgálja, továbbá hatékonyan gazdálkadjon.

c) A vagyoni önállóság hangsúlyozása mellett a vállalati törvény azt is leszögezi, hogy a „vállalat a központi irányítás és a vállalati önállóság összekapcsolása alapján működik”. Ebből következően a vállalati önállóság nem korlátlan. A korlátot nemcsak az jelenti, hogy az állam a gazdasági szabályozó rendszer és az általános érvényű hatósági előírások segítségével behatárolja a vállalatok tevékenységét. A jogszabályok — így a vállalati törvény is — tartalmazznak néhány konkrét kötelezettséget (pl.: a vállalati terv készítése, a kezelésében levő vagyon, az elvégzett gazdasági műveletek nyilvántartása, mérleg- és eredménykimutatás készítése). Emellett a gazdaságirányító — külö-

nösen a vállalatfelügyeleti – szervek rendelkeznek a vállalat működésébe való konkrét beavatkozási jogosultságokkal is. Igaz, ezek kivételek, csak szűk körben és végső esetben fordulnak elő. Ezért a törvény pontosan körülírja alkalmazásuk lehetőségeit. Ide tartozik:

- a meghatározott tevékenységre való utasítás, honvédelmi feladat, nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség teljesítése érdekében, a termelési szerkezet jelentős változtatása, a lakosság közszükségleti cikkekkkel való ellátása végett;

- a vállalat eszközeinek elvonása, a tevékenységi kör módosítása, egyes részlegeknek más vállalathoz való csatolása (az alapító határozat módosítása), a termelési szerkezet jelentősebb változtatása és a lakosság közszükségleti cikkekkkel való ellátása esetén;

- szanálási eljárás elrendelése, vagyis a vállalat gazdálkodásának felülvizsgálata, ha a vállalat nyereséges működése más úton nem biztosítható;

- a vállalat megszüntetése, amely végbemehet átszervezéssel vagy felszámolással.

A korlátozásokat, beavatkozási lehetőségeket említve, utalni kell arra is, hogy a közüzemi vállalatok, a trösztii vállalatok és a leányvállalatok tekintetében szélesebb korlátozások állnak fenn (közüzemi vállalat középtávú tervét az alapító szerv hagyja jóvá, a tröszt a trösztii vállalatot utasíthatja, eszközeit átcsoportosíthatja stb.).

Végül meg kell említeni, hogy a Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1984. április 17-i ülésén a gazdaságirányítási rendszer továbbfejlesztésének feladataira kialakított állásfoglalás a vállalati gazdálkodás önállóságának lényeges megerősítését célozza és egyúttal a vállalati szervezeti rendszer széles körű átalakítását eredményezi.

4. Az elosztási viszonyok szabályozása

Az Alkotmány 14. §-a a munka társadalmi megszervezésének módjával összefüggő legfontosabb alapkérdéseket rendezi. Az Alkotmánynak ezek a rendelkezései – a gazdasági rend szabályozása keretében – az állampolgároknak a társadalmi termelési folyamatban való részvétele alapelveit kívánják megszabni. Ez teszi teljessé a gazdasági alap

alkotmányi szabályozását. Az Alkotmány előző rendelkezései meghatározták a termelési viszonyok legfőbb jellemzőit, majd szabályozták a tulajdonviszonyokat. Nem szóltak azonban ennek emberi oldaláról. Elengedhetetlen a termelési folyamatban nélkülözhetetlen dolgozó ember helyzetének szabályozása egyrészt a munkában való részvétele, másrészt a létrehozott javakból való részesedése szempontjából. Az Alkotmány 14. §-a mindkét tekintetben lerakja a további jogi szabályozás alapjait.

a) A munkában való részvétel szabályozása

Az Alkotmány 14. §-ának (1) bekezdése kimondja: „A Magyar Népköztársaság társadalmi rendjének alapja a munka”. Az Alkotmány ezzel rögzíti, hogy a szocializmus a munka társadalma, ahol mindenkit végzett munkája szerint kell megítélni. Ez a deklaráció összhangban van az Alkotmány 2. §-ának azzal a megállapításával, hogy minden hatalom a dolgozó népé. A kijelentés mindenekelőtt a tőkés tulajdonon alapuló társadalom tagadását jelenti. A kapitalizmust, mint magántőkéen alapuló társadalmat is szokás említeni. Ezzel ellentétben a szocializmus — ahol a dolgozóké a hatalom — a munka társadalma. Az alkotmányi tétel ezt fejezi ki, egyúttal megalapozza azokat az intézkedéseket, amelyek sokirányúan a társadalmi munkában való részvételhez kötődnek, illetőleg a munka szerinti elosztásra vonatkoznak (munkához való jog, munkával szerzett tulajdon elismertsége, a munka menynységének és minőségének megfelelő díjazáshoz való jog stb.).

a) Az Alkotmány 14. §-ának (2) bekezdése — arra alapozva, hogy a társadalmi rend alapja a munka — leszögezi: „Minden munkaképes állampolgárnak joga és kötelessége, hogy képességei szerint dolgozzék.” Ez a rendelkezés szorosan kapcsolódik az Alkotmány 55. §-ához, amely az állampolgári jogok körében biztosítja a munkához való jogot.

A két rendelkezésben közös elem a munkához való jog biztosítása. Ez „általánosságban azt jelenti, hogy a szocialista állam olyan gazdasági tevékenységet folytat, amely lehetővé teszi állampolgárai számára, hogy képességüknek és képzettségüknek megfelelő munkát végezzenek, s ezt a lehetőségét mint állampolgári jogot biztosítja”.¹⁹

¹⁹ Holló András: Állampolgári jogok Magyarországon. Kossuth, 1979. 89. oldal.

Ennek az állampolgári jognak anyagi biztosítékát az Alkotmány 55. §-ának (2) bekezdése szolgáltatja, azzal, hogy az állam részére előírja „a népgazdaság termelőerőinek tervszerű fejlesztését és a népgazdasági terven alapuló munkaerő-gazdálkodást”. Mindez azt jelenti, hogy az államnak meg kell teremtenie a lehetőséget, hogy mindenki képességeinek is megfelelő munkához jusson. Ennek egyik gyakorlati példája, hogy az üzemi balesetet szenvedett vagy foglalkozási megbetegedést kapott dolgozót vállalata köteles akkor is tovább foglalkoztatni, ha eredeti munkakörét már nem képes ellátni, vagy gondoskodnia kell megfelelő munkahelyre való áthelyezéséről [1/1967. (XI. 22.) MüM – EüM – PM sz. rendelet]. További idevágó példa a szervezett munkaerő-átcsoportosítás, amelynek során a vállalat a nála felszabaduló munkaerőt tanácsi közreműködéssel helyezi el, sőt esetenként ehhez részükre átképzési segítyt is biztosít [29/1980. (XII. 29.) MüM sz. rendelet, 3/1983. (V. 4.) ME sz. rendelet].

A munkához való jog ellenértékeként az Alkotmány 14. §-a állampolgári köteleességgként is megfogalmazza a képesség szerinti munkavégzést. Ennek a gazdasági renddel összefüggő állampolgári kötelezettségnek a természetéről „érdemes annyit megjegyezni, hogy részben morális, részben pedig jogi tartalmú és mint egyedi, egyéniesített állampolgári kötelezettség nyer szabályozást”.²⁰ Ezt azért szükséges előrebocsátani, mert hazánkban nincs munkakötelezettség. Az alkotmányi rendelkezés tehát nem jelenti azt, hogy az állampolgár köteles munkát vállalni. Más kérdés, hogy olyan társadalomban, amelyben a társadalmi rend alapja a munka és amely ehhez a feltételeket jogilag és a gyakorlatban is megteremti, az itt élő embertől erkölcsileg elvárható, hogy a munka életszükségletté váljon. Ez azonban nem jelent jogi kötelezettséget. Jogilag csak közveszélyes munkakerülésért és csak az a munkaképes személy vonható felelősségre, „aki nem rendelkezik a létfenntartásához szükséges anyagi javakkal (korábbi keresmény, nyeresemény stb.) és ennek ellenére nem vállal a megélhetését biztosító munkát. Az ilyen személy ugyanis – helyzeténél fogva – a munka nélküli szerzés bűnös formáinak potenciális elkövetőjeként veszélyezteti a közbiztonságot” (Büntető Törvénykönyv indokolás). Egyébként kötelező munkavégzést – más államokhoz hasonlóan – csak kivételesen és időlegesen elemi csapás, valamint az ország érdekét

²⁰ *Holló András*: Állampolgári jogok Magyarországon. Kossuth, 1979. 52. oldal.

fenyegető egyéb veszély elhárítása érdekében lehet elrendelni (1967. évi 29. sz. tvr.).

A képesség szerinti munkavégzés így a munkaviszonyból eredő tartalmi kötelezettség. Azt a követelményt támasztja, hogy a dolgozó – ahogy ezt a Munka Törvénykönyve előírja – „a munkakörébe tartozó munkát képességei teljes kifejtésével, az elvárható szakértelemmel és gondossággal végezze”.

b) Az Alkotmány 14. §-ának (3) bekezdése további jogosultságként és egyben kötelességként állapítja meg, hogy „az állampolgárok munkájukkal, munkaversenyben való részvételükkel, a munkafegyelem fokozásával és a munkamódszerek tökéletesítésével a szocialista építés ügyét szolgálják”. A rendelkezés kifejezi, hogy a szocialista társadalom munkájában való részvétel során az állam igényli a dolgozók aktivitását. A munkaviszony keretében kifejtett dolgozói aktivitás a fegyelemzetten végzett munkában, a munkaversenyben való részvételben, az újítási kedvben mutatkozik meg. Ez a dolgozó alanyi joga és ennek elősegítésére a Munka Törvénykönyvének 33. §-a kimondja, hogy a munkáltató „köteles támogatni a dolgozóknak a jobb és termelékenyebb munkára irányuló törekvéseit”. A dolgozó kötelezettségét képezi ezzel szemben az a már idézett szabály, hogy a munkakörébe tartozó munkát képességei teljes kifejtésével a szabályoknak, előírásoknak, szakmai szokásoknak megfelelően végezze.

Az Alkotmány alapján a jogszabályok rendezik a munkaverseny kérdéseit. Az 1053/1983. (XII. 20.) Mt. h. – SZOT – KISZ sz. együttes határozat megállapítja a munkaverseny társadalmi és gazdasági céljait, a versenyformákat, továbbá az erkölcsi és anyagi elismerés feltételeit, pénzügyi forrásait, valamint a munkaverseny szervezési, érdekeltségi feltételeinek megteremtésével összefüggő feladatokat.

A munkamódszerek fejlesztése körében az újító mozgalom a dolgozók önként vállalt és tudatos alkotó tevékenységeinek szervezett formája. Az újításokkal a dolgozók olyan műszaki, illetőleg munka- vagy üzemszervezési megoldásokat dolgoznak ki, amelyek viszonylag újak (a munkáltató által még nem alkalmazott megoldások), hasznosításuk a vállalat részére hasznos eredménnyel jár. A 10/1983. (V. 12.) MT sz. rendelet részletesen meghatározza, illetőleg a vállalatok hatáskörébe utalja az ezzel összefüggő kérdéseket.

Az Alkotmány nem említi ugyan, de szorosan idetartozó témakör a

munkahelyi demokrácia gyakorlása. Ennek rendjét részletesen az 1049/1982. (XII. 15.) Mt. h. — SZOT sz. együttes határozat állapítja meg. Lényege az — a Munka Törvénykönyvében is szereplő rendelkezés —, hogy a vállalat igazgatója feladatainak ellátásában a dolgozók közösségére támaszkodik. A dolgozókat elsősorban a munkahelyi demokrácia formáinak működtetésével kell a vállalat ügyeibe bevonni és — a jogszabályban meghatározott esetekben — véleményüket, egyetértésüket megszerezni, illetőleg döntésüket kérni.

c) Végül megjegyzendő, hogy a munkának mint a társadalmi rend alapjának elvével összefügg a személyi tulajdon és a kisáru-termelő magántulajdon — már tárgyalt — szabályozása, hiszen mindkét tulajdonforma munkával szerzett tulajdon.

b) A munka díjazásának szabályozása

Az Alkotmány 14. §-ának (4) bekezdése a társadalmi javakból való részesedés kérdéseit tárgyalja. Összhangban a munkának, mint a társadalmi rend alapjának elismerésével kimondja, hogy „a Magyar Népköztársaság a »Mindenki képessége szerint, mindenkinek munkája szerint« szocialista elv következetes megvalósítására törekszik”.

A szabályozás közgazdasági alapját az képezi, hogy a termelési eszközök társadalmi tulajdonából következik a termelés eredményeinek társadalmi elsajátítása is. A termelt javak elosztása — a társadalmi fejlettség mai fokán — csak a végzett munka szerint történhet. Ez azt jelenti, hogy mindenki végzett munkája alapján részesedik a társadalom által megtermelt jövedelemből. A munka szerinti elosztás törvénye szerint a jövedelmek forrása a végzett munka, a munkadíj ennek mennyiségétől és minőségétől függ és ezért egyenlő munkáért egyenlő bér jár. Természetesen ez — mint minden gazdasági törvényszerűség — csak tendenciaszerűen érvényesülhet. A törvényszerűség funkciója, hogy a munkára való anyagi és erkölcsi ösztönzéssel közvetlenül és személyesen érzékelhetően is érdekeltté tegye a dolgozókat a termelés növelésében. A munka szerinti elosztás ugyanakkor egyenlőtlenségeket is létrehoz (a munkában nem egyforma mértékben vesznek részt az emberek, eltérőek a képességek stb.). Ezeket az egyenlőtlenségeket a társadalmi juttatásokkal igyekszik az állam korrigálni.

A gazdasági törvényszerűség tendenciaszerű érvényesülésére utal az alkotmányi rendelkezés szövege is. Kiemeli, hogy az állam törekszik ennek a szocialista elvnek a következetes megvalósítására, vagyis – ahogyan az indokolás is hangsúlyozza – programként tűzi ki e cél megvalósítását. A munka szerinti elosztás szabályozása körében két kérdéssel szükséges foglalkozni: a munka díjazásával és a társadalmi juttatások elveivel.

a) A munka díjazásáról az Alkotmány – a 14. § (4) bekezdésében foglaltak mellett – az állampolgári jogok körében rendelkezik. A munkához való jog deklarálásával együtt az 55. §-ban rögzíti, hogy a Magyar Népköztársaság biztosítja állampolgárainak „a végzett munka mennyiségének és minőségének megfelelő díjazást”. E jog biztosítékaként – a munkához való joggal azonosan – a népgazdaság tervszerű fejlesztése és a népgazdasági terven alapuló munkaerő-gazdálkodás szolgál.

A munka díjazása eszerint a végzett munka mennyisége és minősége szerint alakul. A Munka Törvénykönyvének 44. §-a ezt azzal egészíti ki, hogy a díjazás rendszerét a munka – mennyisége és minősége mellett – társadalmi hasznossága figyelembevételével kell megállapítani. A munkabér megállapításának alapjául szolgáló bértételeket, pótlékokat, az alkalmazható bérrendszereket, a teljesítmény-követelmények megállapításának módját a munkaviszonyra vonatkozó szabályok határozzák meg [Mt. 45. § (1) bek.]. Így a végrehajtási rendelet előírja, hogy a munkabért időbérben vagy teljesítménybér-rendszerben, illetőleg ezek összekapcsolása útján lehet meghatározni. Hangsúlyozza azonban, hogy ahol az előfeltételek megteremthetők, ott a bérezési feltételeknek teljesítmény-követelményeken kell alapulniuk. Az 5/1983. (XI. 12.) ME sz. rendelet meghatározza a vállalati dolgozók által ellátott munkakörök és munkák szerinti bérbesorolás feltételeit és azokat a bértételeket, amelyek keretei között a munkabér megállapítható. Ugyanezt a nem vállalati dolgozókra és más sajátos területekre ÁBMH elnöki rendelkezések tartalmazzák (lásd Magyar Közlöny 1983. évi 57. szám). Mindennek alapján a munkáltató – a vállalat szakszervezeti szervével együttesen – maga alakítja ki a dolgozókat legjobban ösztönző bérrendszereket és bérformákat, illetőleg a központi bértételek között megállapítja a dolgozók személyi alapbérét.

A munka díjazásának szabályai nemcsak társadalmi, illetőleg vállala-

lati szinten érvényesítik a munka szerinti díjazás alkotmányi elvét. A Munka Törvénykönyve 46. §-a azt is előírja, hogy „a dolgozó által végzett munka bérét és egyéb díjazását egyéni munkateljesítménye, valamint a munkáltató eredményes működéséhez való hozzájárulása alapulvételével kell meghatározni”. A 47. § kiegészíti a rendelkezést egyrészt azzal, hogy ha a dolgozó hibájából a termék az előírásoknak nem felel meg, úgy nem jár munkabér, másrészt azzal, hogy vesztésges gazdálkodás esetén a munkáltató működését jelentősen befolyásoló dolgozó munkabére meghatározott ideig és mértékben csökkenthető. Mindez mutatja azt a jogalkotói szándékot és jogszabályi elvárást, hogy a munkáltató a gyakorlatban is személyre szólóan érvényesítse „a mindenki képessége szerint, mindenkinek munkája szerint” alkotmányi elvet.

b) A szocialista elosztás rendszerében a munka utáni jövedelmek mellett nagy szerepet kapnak a társadalmi juttatások. Céljuk a társadalmi egyenlőtlenségek mérséklése, a jövedelemkülönbségek csökkentése. A „mindenki képessége szerint” elvből ugyanis következik – a képességek, képzettségek, emberi körülmények különbözősége miatt –, hogy a munka szerinti elosztás társadalmi különbségeket is eredményez. Az állami szociálpolitika a társadalmi juttatásokkal ezt igyekszik mérsékelni.

A társadalmi juttatások egy része – nyugdíj, táppénz – szintén függ a munka szerinti díjazástól. Ezekben az esetekben a juttatás a végzett munka alapján járó kereset meghatározott része. Ennek oka, hogy az állampolgárnak a társadalmi munkában való részvételét, az általa végzett munka mennyiségét, minőségét és hasznosságát – bizonyos keretek között – akkor is figyelembe kell venni, ha betegsége vagy idős kora miatt nem tudja munkáját ellátni. Így a munka szerinti elosztás törvénye nemcsak a munkadíjazásra, hanem – meghatározott körben – a szociális ellátásokra is kihat.

V. A társadalmi rendre vonatkozó egyéb alkotmányos szabályok

Az Alkotmány társadalmi rendről szóló fejezetében foglalt szabályok harmadik csoportját — mint erre már utaltunk — egyes, az állampolgári jogokhoz szorosan kapcsolódó társadalompolitikai célok alkotják. Ezek a társadalompolitikai célok társadalmunk szocialista jellegéből következnek, s megvalósításukat a szocialista gazdasági, politikai rendszer garantálja. E körben az Alkotmány rögzíti, hogy a Magyar Népköztársaság

- védi a házasság és a család intézményét,
- különös gondot fordít az ifjúság fejlődésére és szocialista nevelésére; védelmezi az ifjúság érdekeit;
- védi az állampolgárok életét, testi épségét, egészségét, és betegség, munkaképtelenség, öregség esetén támogatja őket,
- szervezi és támogatja a társadalom fejlődését előmozdító tudományos munkát, segíti a haladást szolgáló művészetet, biztosítja az állampolgárok képzettségének és műveltségének állandó növelését.

Az Alkotmány idézett szabályai szoros kapcsolatban állnak az *állampolgárok alapvető jogaival*, s az erről szóló részben (lásd VII. fejezet) mint állampolgári jogok szintén megfogalmazódnak. Az állampolgárok jogaival foglalkozó fejezet szerint ugyanis az Alkotmány biztosítja a női egyenjogúságot, az élet, a testi épség és az egészség védelmét, öregség, betegség és munkaképtelenség esetén az anyagi ellátáshoz való jogot, valamint a művelődéshez való jogot, továbbá részletezi az e jogok megvalósítását szolgáló konkrét intézményeket is. (Mivel e kérdésekkel az említett fejezetben részletesen foglalkozunk, a továbbiakban röviden csak azokat a jogosítványokat említjük meg, amelyekre vonatkozó részletszabályok az állampolgárok jogaival foglalkozó fejezetben más vonatkozásban szerepelnek.)

A házasság és a család intézményének védelmével összefüggő jogok közül az Alkotmány VII. fejezete a nők egyenjogúságával és az ezt biztosító alapvető feltételekkel foglalkozik (pl. a nemek szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalma). A házasság és a család intézményével kapcsolatos alapvető tételnek a társadalmi rendről szóló fejezetbe való beépítését mindenekelőtt az indokolja, hogy társadal-

mnunkban a társadalom legkisebb, s egyben alapvető egysége a család. A házasság intézménye s az elsősorban erre épülő családi kapcsolatok alakulása a társadalom szempontjából is alapkérdés. A házasság és a család alkotmányos védelmét az állam részben magasszintű jogszabályok kiadásával és alkalmazásával, másrészt ezt elősegítő intézmények fenntartásával, végül anyagi eszközökkel biztosítja. A jogi szabályozás körében kiemelkedő jelentőségű a házasságról, a családról és a gyámságról szóló törvény, amelynek alapvető célja

- a házasság intézményének fokozott védelme, a házasulók és a házastársak egymás és a társadalom iránti felelősségének növelése,
- a családi kapcsolatok, a társadalmi fejlődéssel összhangban álló családi közösség további erősítésének előmozdítása, a családtagok felelősségének növelése, a női egyenjogúság további fejlesztése a családon belül, továbbá
- a gyermek érdekeinek fokozott védelme, családi környezetben való nevelésének hatékony biztosítása, testi és szellemi fejlődésének előmozdítása.

A jogi szabályozás, s különösen a családvédelemmel is kapcsolatban álló intézmények (pl. csecsemőotthonok, gyermek- és ifjúságvédelmi intézmények), valamint az ezt segítő anyagi eszközök (pl. családi pótlék, gyermekgondozási segély, nevelési segély) szoros kapcsolatban állnak az *ifjúság* fejlődésének, nevelésének előmozdítására, érdekeinek védelmére vonatkozó alkotmányos tétellel is. Az ifjúság fejlődésének, nevelésének megvalósítása részben — s nem is kis részben — a családok, elsősorban a szülők feladata, jogszabályba foglalt kötelessége. E feladatok másik részét a különböző nevelési, oktatási és közművelődési intézmények végzik. Ennek megfelelően az állam feladatai is kétirányúak: egyrésztől segíteni a családokat, szülőket a gyermekek nevelésével kapcsolatos kötelességeik teljesítésében (anyagi eszközökkel, a felvilágosítás és propaganda lehetőségeit kihasználva), illetve joghátrány (szankció) kilátásba helyezésével rávenni az e kötelességüket elmulasztó szülőket a gyermeknevelés teljesítésére, másrészt fenntartani azokat az oktatási-nevelési intézményeket, amelyekben a fiatalok tudást, műveltséget és szakmai ismereteket szerezhetnek.

Az ifjúság hátrányos helyzetben levő rétegeinek (pl. veszélyeztetett kiskorúak) nevelését, a társadalomba való beilleszkedésük elő-

mozdítását e célra szolgáló szervezetek és jogintézmények segítik (pl. gyermek- és ifjúságvédő intézetek, nevelőotthonok, gyámügyi hatóságok). A fiatalok tanulását, pályakezdését az állam anyagi eszközökkel is előmozdítja (ösztöndíjrendszer, lakásépítés támogatása stb.).

Az ifjúsággal kapcsolatos állami munka fejlesztésének jelentős lépése volt az 1971-ben elfogadott *törvény az ifjúságról*. Ez a törvény meghatározza az állami ifjúságpolitika céljait, legfontosabb elveit, érvényesülésének területeit és biztosítékait. A törvény szerint az ifjúságpolitika célja az ifjú nemzedék szocialista nevelése, annak elősegítése, hogy az ifjúság felkészüljön feladataira és hivatására, részt vegyen a szocializmus teljes felépítésében és védelmében, megtalálja képességének és munkájának megfelelő helyét és boldogulását a társadalomban. A törvény részletesen meghatározza azokat az eszközöket és eljárásokat, amelyek az ifjúsággal kapcsolatos célok megvalósítását szolgálják. Ezek közül — az Alkotmány rendelkezésének is megfelelően — külön kiemelés érdemel az ifjúság érdekeinek védelme és képviselése. A törvény szerint a Magyar Kommunista Ifjúsági Szövetség, valamint a Magyar Úttörők Szövetsége jogosult

- az ifjúságot az állami szervek, a szervezetek, valamint a társadalmi szervezetek előtt képviselni,
- az ifjúság munkakörülményeinek, művelődésének és sportolásának továbbfejlesztését, szociális helyzetének javítását kezdeményezni,
- az ifjúság érdekeit és törvényes jogait védeni, az ezeket sértő intézkedések ellen fellépni,
- az ifjúságot érintő rendelkezések és intézkedések esetén a jogszabályokban meghatározott egyetértési jogot gyakorolni.

Az ifjúságpolitika állami megvalósításáért a Minisztertanács felelős. A Minisztertanács határozza meg az ifjúságpolitika megvalósítása érdekében az állami szervekre és a szervezetekre háruló feladatokat, ellenőrzi azok végrehajtását. A társadalom fejlődésével és érdekeivel összhangban biztosítja az ifjúságpolitikai célok valóra váltásához szükséges eszközöket és feltételeket. A Minisztertanács hatáskörébe tartozó ifjúságpolitikai feladatok koordinálását, a kormányzati döntések előkészítését az Állami Ifjúsági Bizottság segíti.

A most idézett szabályoknak az állampolgári jogokról szóló fejezetből történő kiemelése és a társadalmi rendre vonatkozó normák közé

helyezése (illetve – részben eltérő tartalommal – két helyen történő meghatározása) ezek társadalmi alapintézményi jellegét hivatott ki-fejezni. Az Alkotmány ezzel azt a felfogást erősíti, miszerint e jogok a politikai hatalom jellegéből származnak. E szabályok egyben az állami szervek tevékenységének irányát, céljait is meghatározzák, s ezzel ezek megvalósulását (illetőleg annak elősegítését) az állam kötelességévé teszik.

II. fejezet

A Magyar Népköztársaság Országgyűlése és a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa

I. Az államhatalmi szervek

Az államhatalmi szervek elsődleges helyet foglalnak el az állami szervezetben. Hazánkban az államhatalom központi szervei: az Országgyűlés és a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa. Létrehozásukra, felépítésükre és működésükre a szocialista demokratizmus a jellemző. Olyan választott szervek, amelyek a dolgozó nép megbízása alapján végzik munkájukat, gyakorolják a népképviselői szervre háruló központi feladatokat és meghatározzák a kormányzás szervezetét.

Az Országgyűlés és az Elnöki Tanács jogkörét az Alkotmány, működésüket pedig saját maguk ügyrendben szabályozzák. Mindkét szerv testületként gyakorolja hatalmát. Ez a sajátosság abban nyilvánul meg, hogy a testületi jogok többsége nem osztható meg a képviselők, vagy azok valamely csoportja között.

Az államhatalom központi szerveinek alapvetően fontos joga az ország területén lakó és tartózkodó személyek és intézmények számára kötelező erejű (normatív) jogszabályok (törvény, törvényerejű rendelet és határozat) alkotása.

Mind az Országgyűlésnek, mind az Elnöki Tanácsnak állandó feladata az állam alkotmányos rendjét biztosítani, és örködni az Alkotmány végrehajtásán, alkotmányossági felügyeletet gyakorolni.

Az államhatalom központi szervei jogalkotói hatáskörükben is tiszteletben tartják a nemzetközi jog szabályait, továbbá a Magyar Népköztársaság nevében nemzetközi szerződéseket kötnek.

Az elmúlt több mint három évtized alatt az alkotmányos felügyelet

gyakorlásában is jelentős változás, fejlődés történt, amely egyrészt szervezeti, másrészt tartalmi vonatkozású.¹

Az Országgyűlés és az Elnöki Tanács egész tevékenységét a Magyar Szocialista Munkáspárt politikájának állami területen való megvalósítása jellemzi. Ennek következtében hazánkban széles körű nemzeti egység alakult ki.

A Párt központi szerveinek (Kongresszus, Központi Bizottság, Politikai Bizottság) döntéseiben minden alkalommal jelentős célkitűzéseket fogadtak el az Országgyűlés, illetőleg az Elnöki Tanács választására és egész működésére vonatkozóan.

Az államhatalmi szervek tagjait (a tanácsokat is) hosszú időn át négy éves időtartamra választották. Az Alkotmány módosításával – az MSZMP Kongresszusa határozatának megfelelően – az Országgyűlés és az Elnöki Tanács tagjai, valamint a tanácstagok megbízatásának idejét öt évre emelték. Az első felemelt időtartamú ciklusra való választásokra az 1975. évi I. törvény [20. § (1) bek.] alapján, ugyanez év tavaszán került sor. Ez a rendelkezés a gyakorlatban igen hasznosnak bizonyult; nem kell olyan sűrűn általános választást tartani, a megválasztottak hosszabb időn át gyakorlottabban végzik a munkájukat. A társadalmi és egyéb választott szervek is áttértek tagjaik öt évre való megválasztására. [Az államhatalom helyi szerveivel (a tanácsokkal) a IV. fejezetben foglalkozunk.]

¹ Az 1953. évi 13. sz. tvr. alapján új, szocialista típusú ügyészi szervezet jött létre, továbbá az 1957. évi VII. törvény alapján a korábbi Ellenőrzési Minisztérium helyett a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság működik közre a törvényességi felügyelet gyakorlásában. Az 1972. évi alkotmánymódosítás az Elnöki Tanácsnak a tanácsok feletti alkotmányos felügyeletét szabályozta. Az 1983. évi II. törvény pedig lehetőséget biztosított az Országgyűlés Alkotmányjogi Tanácsának létrehozására. A képviselőkől és szakértőkből álló Tanácsról az 1984. évi I. törvény intézkedik.

II. Az Országgyűlés

1. Az Országgyűlés hazánk felszabadulása után

1944. december 21-én Debrecenben alakult meg – az akkor már felszabadult területek által delegált 230 képviselőből – Ideiglenes Nemzetgyűlés néven az a szerv, amely Deklarációjában magát „a nemzeti akarat kifejezőjének, a magyar állami szuverenitás birtokosának” nyilvánította. (A legfelsőbb képviselői testületet Magyarországon hagyományosan országgyűlésnek nevezték; a nemzetgyűlés megjelölés is a Horthy-rendszer országgyűlésével való kifejezett szakítást volt hivatva dokumentálni, az ideiglenes jelző pedig arra utalt, hogy tevékenységét az ország egésze által választott törvényhozó szerv létrehozásáig kívánta folytatni.) Megválasztotta és az ország ügyeinek vitelére teljhatalommal ruházta fel az Ideiglenes Nemzeti Kormányt.

Hatáskörében eljárva a kormány számos, nagy horderejű döntést hozott az ország talpraállítására. A fegyverszünet megkötésén túl intézkedést tett az állampolgári egyenjogúság és a demokratikus szabadságjogok helyreállítására, a háborús bűnösök felelősségre vonására, a nagybirtokrendszer felszámolására stb.

A Budapesten 1945 szeptemberében tartott második – s egyben utolsó – ülészakán az Ideiglenes Nemzetgyűlés törvénybe iktatva erősítette meg az Ideiglenes Kormány intézkedéseit, s elfogadott egy demokratikus választójogi törvényt, (1945. évi VIII. tv.) amelynek alapján 1945. november 4-én nemzetgyűlési választásokat tartottak.

A választásokat követően, 1945 decemberében megalakult Nemzetgyűlés már nem ideiglenes szerv volt, hiszen megszűntek azok az okok, amelyek miatt 1944-ben még nem jöhetett létre állandó testület. Az állami szuverenitás kizárólagos képviselőjeként jogosult volt határozni az államforma kérdésében is. Ezt a döntést hozta meg 1946. január 31-én az 1946. évi I. törvénnyel, amely Magyarországot köztársasággá nyilvánította.

A politikai erőviszonyokban bekövetkezett jelentős változások, a társadalmi, gazdasági fejlődés olyan helyzetet teremtettek 1947. nyarán, amelynek – összetételénél fogva – nem felelhetett meg az 1945-ben választott Nemzetgyűlés.

Az új választásokról rendelkező 1947. évi XXII. törvény meg-

változtatta a legfelsőbb képviseleti szerv elnevezését is – az újonnan mandátumhoz jutott testület már országgyűlésként kezdte meg működését. „A magyar nép tudatában a törvényhozó hatalom letéteményeseként az országgyűlés él. Ez az elnevezés felel meg a történeti hagyományoknak és fejlődésnek: ez fejezi ki a törvényhozó hatalom gyakorlására hivatott legfőbb állami szervnek azt az állandó jellegét, amely a közjogi alapintézmények legszükségesebb tulajdonságai közé tartozik” – mondja az 1947. évi XXII. törvény miniszteri indokolása.

Ez az elnevezés azóta is változatlan, bár jogállásában az 1949. évi Alkotmány elfogadásával – a köztársasági elnöki intézmény megszüntetésével – az Országgyűlés a legfelsőbb hatalom kizárólagos birtokosa lett.

2. Az Országgyűlés jogköre és ülései

Az Országgyűlés kiemelkedő jelentőségű feladata az Alkotmány megalkotása és szükség szerinti módosítása. Az Alkotmány elfogadásához és megváltoztatásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az 1949. évben elfogadott Alkotmányt az azóta eltelt időben az Országgyűlés tizenhét alkalommal módosította.² A legnagyobb mérvű változásokra az 1972. évi I. törvény alapján került sor, a legutóbbi pedig az 1983. évi II. törvény volt.

² 1950. évi IV. tv.

1951. évi I. tv.

1952. évi I. tv.

1953. évi IV. tv. és VI. tv.

1954. évi III. tv.; VII. tv. és VIII. tv.

1955. évi II. és IV. tv.

1956. évi III. tv.

1957. évi II. tv.

1970. évi III. tv.

1971. évi I. tv.

1972. évi I. tv.

1975. évi I. tv.

1983. évi II. tv.

A változásokra gyakran a minisztériumok elnevezése, összevonása, illetőleg szétválasztása miatt volt szükség.

Az Országgyűlésnek rendszeresen visszatérő feladata törvénnyel meghatározni a népgazdasági tervet, valamint megállapítani az állami költségvetést, továbbá jóváhagyni annak végrehajtását. Az Országgyűlés öt évenként, vagy szükség esetén, megválasztja, illetőleg felmenti az Elnöki Tanács, a Minisztertanács tisztségviselőit és tagjait, továbbá a Legfelsőbb Bíróság elnökét, valamint a legfőbb ügyészt.

Az Országgyűlés a hatáskörébe tartozó ügyek megtárgyalása céljából évenként legalább két ülészakot tart, de az utóbbi években 4–5-ször is összeült. Az Országgyűlés összehívása az Elnöki Tanács feladata. A testületet össze kell hívni az országgyűlési képviselők egyharmadának írásbeli kérelmére is. Ebben az esetben az Elnöki Tanács 15 napon belül gondoskodik az összehívásról. Az Országgyűlés maga is meghatározhatja a következő ülészak összehívásának időpontját.

Az Országgyűlés elé javaslatokat terjeszthet az Elnöki Tanács, a Minisztertanács, minden országgyűlési bizottság, az Alkotmányjogi Tanács és bármely képviselő. A javaslatokat írásban az Országgyűlés elnökénél kell benyújtani, aki azok napirendre tűzéséről intézkedik, vagy bejelenti napirendre tűzésének megtárgyalását. A testület előtt az előadó a bizottságok által esetenként megválasztott, vagy az Országgyűlés által kijelölt személy. Az ülészak tárgysorozatát az elnök javaslatára az Országgyűlés maga állapítja meg.

Az Országgyűlés a törvényjavaslat általános és részletes vitáját – ha másképp nem határoz – együttesen folytatja le. Minden kérdésben a döntés nyílt szavazással történik. Az országgyűlési döntéseknél a szavazás kézfelemeléssel jut kifejezésre. Név szerinti szavazást bármelyik képviselő indítványozhat. Határozatait a testület szótöbbséggel hozza. Az elnök csak szavazategyenlőség esetén szavaz.

Az Országgyűlés tanácskozásairól és határozatairól összefoglaló és szó szerinti jegyzőkönyvet vezetnek, amelynek szerkesztéséről a soros jegyzők gondoskodnak. A jegyzőkönyvet az elnök és a soros jegyzők írják alá. A jegyzők további feladatai az elnök felkérésére az ülésre beérkezett iratok felolvasása, a képviselők interpellációinak ismertetése. Megbízatusuk a ciklus időtartamára szól.

A jegyzőkönyvet az Országgyűlés Naplója összegyűjtve tartalmazza. A mellékletben a Névmutató közli a felszólalók nevét, ábécé sorrendben. Megjelölve a felszólalás időpontját, az ülészámat, valamint az oldal- és hasábszámat, interpellációnál annak tárgyát és az Országgyűlés Naplójának lapszámát, ahol a felszólalás teljes szövege

található. Az Országgyűlés Naplójának Függeléke — ciklusok szerint — tartalmazza az országgyűlési választókerületek területét, valamint azok székhelyét. A napló rendelkezésre áll a képviselők részére az Országgyűlés Irodáján, egyébként megtalálható az Országgyűlési Könyvtárban is.

Az Országgyűlés ülései nyilvánosak, belépőt a karzatra korlátozott számban kollektívák, főiskolák hallgatói, szervezetek tagjai és kivételesen egyének is kaphatnak az Országgyűlés Irodájától.

3. Az Országgyűlés tisztségviselői és szervei

Az Országgyűlés tisztségviselői és szervei: az Országgyűlés elnöke, alelnökei és jegyzői, az Alkotmányjogi Tanács, valamint az Országgyűlés bizottságai, továbbá az Országgyűlés Irodája.

Az Országgyűlés az elnökét az alakuló ülésén tagjai sorából, öt évre választja. Az elnök vezeti az Országgyűlés tanácskozásait, örködik az Országgyűlés tekintélyén, ügyel az Országgyűlés ügyrendjének helyes alkalmazására, összehangolja a bizottságok tevékenységét, bel- és külföldön képviseli az Országgyűlést, szervezi az Országgyűlés nemzetközi kapcsolatait.

Az elnököt akadályoztatása esetén az alelnökök egyike helyettesíti. Az alelnökök számáról és személyéről az Országgyűlés dönt, megbízatásuk az országgyűlési ciklusra vonatkozik, azonban tisztségük alól felmenthetők.

Az Országgyűlés a jegyzőit az alakuló ülésén tagjai sorából öt évre választja. A testület dönt a jegyzők számáról, és tisztségükből bármikor visszahívhatja őket. Az Országgyűlés ülésszakain a jegyzők segítik az ülés vezetését. Ők olvassák fel az országgyűlési iratokat, számolják meg a szavazatokat és szerkesztik az összefoglaló jegyzőkönyvet, amelyet az elnök és a jegyzők írnak alá.

Az Országgyűlés Irodája az Országgyűlésnek és az Országgyűlés elnökének hivatali szerve, amely az elnök utasításai szerint ellátja az Országgyűlés ügyvitelét, és megad minden szervezési és technikai segítséget a képviselőknek és a bizottságoknak feladataik teljesítéséhez. Szervezetileg idetartozik az Országgyűlés gazdasági, valamint az Országház műszaki osztálya. Az Iroda továbbá ellátja az Országgyűlés Alkotmányjogi Tanácsának titkársági munkáját.

4. Választás, pótképviselő

Az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános, egyenlő és közvetlen választójog alapján, titkos szavazással választják. Képviselővé mindenki megválasztható, akinek választójoga van. Az országgyűlési képviselőket választókerületenként és országos választási listán választják.³ A választókerületek számát, területét, székhelyét és sorszámát az Elnöki Tanács állapítja meg.

Minden országgyűlési választókerületben egy országgyűlési képviselőt választanak. Az országos választási listán a képviselők mintegy 10%-át választják meg. Az Elnöki Tanács határozza meg az országos választási listán megválasztandó képviselők számát.

Az országos választási listán megválasztott országgyűlési képviselő az a jelölt, aki országosan az összes érvényes szavazatnak több mint a felét megkapta, feltéve, hogy az ország összes választópolgárának több mint a fele szavazott. A választókerület megválasztott országgyűlési képviselője az a jelölt, aki a választókerület összes érvényes szavazatának több mint a felét megkapta, feltéve, hogy a választókerületben az összes választópolgárnak több mint a fele szavazott.

Pótképviselővé válik az az országgyűlési képviselőjelölt, aki a választókerületben a megválasztott képviselő mellett az összes érvényes szavazatnak legalább egynegyedét megkapta, feltéve, hogy a választókerületben az összes választópolgárnak több mint a fele szavazott.

A pótképviselő akkor kezdi el képviselői tevékenységét, ha választókerülete képviselő nélkül marad elhalálozás, visszahívás stb. miatt. Ilyenkor a pótképviselő részére a megbízólevelet át kell adni. A pótképviselő megbízatása a képviselő megbízatásával azonos okok alapján szűnik meg (lásd ott bővebben).

A képviselő pótválasztására pedig akkor kerül sor, ha valamely választókerületben nem szavazott az összes választópolgárnak több mint a fele, vagy egyik jelölt sem kapott az érvényes szavazatok felénél többet. Ebben az esetben az illetékes választási elnökség pótválasztást tűz ki, amelyet az első választástól számított tizenöt napon belül kell megtartani. A pótválasztáson új jelölteket is lehet állítani. A pót-

³ Az új választási törvény (1983. évi III. törvény) az 1985. évi általános választás kitűzésének napján lép hatályba.

választáson az lesz a megválasztott képviselő, aki a legtöbb szavazatot kapta.

Az országgyűlési képviselői tagság megszűnik:

- az Országgyűlés megbízatásának lejártával, vagy felosztásának kimondásával,
- összeférhetetlenség kimondásával,
- visszahívással,
- lemondással,
- választójog elvesztésével,
- a képviselő halálával.

A pótképviselő megbízatása is az előbb felsorolt esetekben szűnik meg.

Időközi választásra akkor kerül sor, ha az országgyűlési választókerületnek nincs pótképviselője, aki választás nélkül léphetne a képviselő megüresedett helyére. Ilyenkor a választás szükségességének felmerülésétől számított hatvan napon belül az időközi választás kiírására a fővárosi, illetőleg a megyei tanács végrehajtó bizottsága – a Hazafias Népfront Országos Tanácsa útján – javaslatot terjeszt az Elnöki Tanácshoz. Időközi választást szükség szerint, évente általában egyszer kell tartani, mégpedig az országgyűlési képviselők és tanács-tagok időközi választását ugyanazon a napon kell megtartani. A választás napját az Elnöki Tanács a szavazás előtt legalább negyvenöt nappal tűzi ki. Az újonnan megválasztott képviselő megbízatása az országgyűlési ciklusra szól.

5. A képviselők jogállása

Az országgyűlési képviselő legfőbb kötelessége és egyben joga az országgyűléseken való személyes megjelenés és közreműködés azok munkájában. A képviselő testületi tagságából következő demokratikus joga az interpelláció, a kérdezési jog gyakorlása. Az országgyűlési képviselő – az országgyűlési ügyrendben meghatározott időben, korlátozás nélkül – a testület előtt kérdést intézhet az Elnöki Tanácshoz, a Kormányhoz, annak bármelyik tagjához és az államtitkárokhoz, a Legfelsőbb Bíróság elnökéhez, a legfőbb ügyészhez feladatkörükbe tartozó minden ügyben, amelyre azok kötelesek válaszolni.

Az interpellációkat a képviselők az ülést megelőzően nyújtják be

az Országgyűlés elnökéhez. Az ülésen az Országgyűlés elnöke a soros jegyzővel felolvastatja az interpelláció előterjesztését, amelyre a választ a képviselő általában az ülésen kapja meg. Indokolt esetben a válasz 30 napon belül közölhető. Válasz után az interpelláló képviselőnek viszontválaszra van joga, amely után az Országgyűlés dönt, hogy az interpellációra adott választ tudomásul veszi-e.

A képviselő megválasztható az Országgyűlés bizottságaiba; ha nem tagja a bizottságnak, ülésein részt vehet tárgyalási joggal. A képviselő az Országgyűlés és az Elnöki Tanács bármely tiszttségére, illetőleg az utóbbi tagjává is megválasztható. Képviselheti egyénileg és delegációban az Országgyűlést külföldön és belföldön.

A képviselő zavartalan munkáját jogi védelem is biztosítja. A mentelmi jog ugyanis azt jelenti, hogy az országgyűlési képviselőt — az Országgyűlés hozzájárulása nélkül — letartóztatni, vagy ellene büntető eljárást indítani — a tettenérés esetét kivéve — nem lehet. A mentelmi jog rendeltetése: a képviselői munka megóvása minden zaklatástól, alaptalan megtorlástól.

A képviselő azonban — bűncselekmény elkövetése esetén — nem mentesül a büntetés alól. A nyomozás megindításához, illetőleg a letartóztatásához a képviselő mentelmi jogának felfüggesztése szükséges. A felfüggesztési javaslatot a legfőbb ügyész az Országgyűlés elnökéhez nyújtja be, aki azt megvizsgálás és javaslattétel céljából az Országgyűlés Mentelmi és Összeférhetetlenségi Bizottságához továbbítja. A Bizottság az ügy kivizsgálása és a képviselő személyes meghallgatása után terjeszti javaslatát döntésre az Országgyűlés elé. A döntés lehet a mentelmi jog felfüggesztése, vagy a felfüggesztés megtagadása.

Ha a képviselő megbízásával összeférhetetlen, a dolgozó nép érdekeit sértő magatartást tanúsít, az Országgyűlés összeférhetetlenség címén megszüntetheti képviselői megbízását. Az országgyűlési képviselőkkel szemben összeférhetlenségi bejelentést a Hazafias Népfront Országos Tanácsa, vagy más illetékes szerv vezetője az Országgyűlés elnökéhez terjeszt elő, aki a bejelentést továbbítja az Országgyűlés Mentelmi és Összeférhetetlenségi Bizottságához. A Bizottság a képviselő személyes meghallgatása után teszi meg javaslatát az Országgyűlésnek. Az előterjesztés alapján az Országgyűlés dönt az összeférhetlenség kimondásáról (ez a megbízatás megszűnését jelenti), vagy az összeférhetlenséget elutasítja (a mandátum fennmarad).

6. Az Országgyűlés állandó bizottságai és az Alkotmányjogi Tanács

a) Az Országgyűlés alakuló ülésén, tagjai sorából megválasztja az állandó bizottságait. A képviselő bizottsági tagsága az Országgyűlés ciklusára szól, de megbízatását az Országgyűlés e közben is megszüntetheti, illetőleg új bizottsági tagokat választhat.

A bizottságok működése a közel négy évtizedes időszak alatt jelentős változáson, fejlődésen ment át, olyan mértékben, ahogyan az országgyűlési munkában is szélesedtek a szocialista demokratikus módszerek. Az első időszakban a bizottságok többnyire egyetértettek és változtatás nélkül elfogadták az üléseken elhangzott beszámolókat, jogszabálytervezeteket, illetőleg javaslatokat. A vélemény-nyilvánítás, és a bírálat csak a gyakorlati munka során alakult ki. Az élénkség első sorban a széles közvéleményt közvetlenül érdeklő terv- és költségvetési tárgyalások alkalmával volt.

Az elmúlt évtizedek alatt az országgyűlési bizottságok száma többször módosult, gyakran összevonták, majd szétválasztották őket. Az egyes bizottságokban megválasztott képviselők száma is változott (9 főtől – 31 főig). Az 1980–1985-ig tartó ciklusban tizenegy bizottságot, összesen kettőszázhuszonegy képviselőből alakított az Országgyűlés.

A bizottságok megválasztásuk után az Országgyűlés elnökének összehívására alakulnak meg.

Az Országgyűlés állandó bizottságai az 1980–85 évi ciklusban:

Építési és Közlekedési Bizottság,
Honvédelmi Bizottság,
Ipari Bizottság,
Jogi, Igazgatási és Igazságügyi Bizottság,
Kereskedelmi Bizottság,
Kulturális Bizottság,
Külügyi Bizottság,
Mezőgazdasági Bizottság,
Szociális és Egészségügyi Bizottság,
Terv és Költségvetési Bizottság,
Mentelmi és Összeférhetetlenségi Bizottság. (Speciális feladatokkal.)

A bizottságok az Országgyűlés véleményező, javaslattevő és ellenőrző szervei. Fő feladatuk, hogy folyamatosan segítsék az Országgyűlés alkotó, irányító és ellenőrző tevékenységét. A Minisztertanácsnak és tagjainak tevékenységéről szóló beszámolókat az Országgyűlés elnöke kiadja az illetékes állandó bizottságoknak. Az állandó bizottságok előkészítik a törvények és a beszámolók országgyűlési tárgyalását, véleményezik az eléjük terjesztett ügyeket. A bizottságok saját kezdeményezésükre mindazokkal a kérdésekkel foglalkoznak, amelyeket az állami, társadalmi és mindenekelőtt politikai területen jelentősnek tartanak. Javasataikkal közvetlenül fordulhatnak az Országgyűléshez, az Elnöki Tanácshoz és a Minisztertanácshoz, valamint annak tagjaihoz. A bizottság által kívánt adatokat a hivatalok és az intézmények, valamint az állampolgárok kötelesek rendelkezésre bocsátani. Üléseiket általában az Országgyűlés ülésszaka előtt tartják, gyakoriságát munkatervükben állapítják meg. Üléseiket az Országházban, vagy üzemekben és különböző szerveknél, időnként vidéken tartják.

A bizottságok üléseit a bizottság elnöke vezeti. A határozatképességhez a tagok felének jelenléte szükséges. A bizottságok ülései az országgyűlési képviselők részére nyilvánosak. Zárt ülést az elnök, vagy a tagok javaslata alapján tarthatnak. A képviselőnek — akár tagja a bizottságnak, akár nem — joga van javaslatot benyújtani, amelynek tárgyalásakor jogosult tanácskozási joggal az ülésen részt venni. Az állandó bizottság ülésein az Országgyűlés elnöke, az Elnöki Tanács elnöke és a Minisztertanács illetékes tagjai tanácskozási joggal részt vehetnek. A bizottság kívánságára pedig a Minisztertanács tárgy szerint érintett tagja, vagy az illetékes államtitkár a bizottság ülésén megjelenni és a szükséges felvilágosításokat megadni köteles. Az ülésekre gyakran hívnak meg a napirend tárgyában jártas kimagasló tekintélyű szakértőket, tudósokat, akik hozzászólásaikkal elősegítik a bizottság állásfoglalásának kialakítását.

Az állandó bizottságok egyes ügyekben közösen is eljárhatnak és együttes határozatokat hozhatnak.

A bizottságok tagjaik sorából albizottságokat is alakíthatnak.

A bizottságok igen széles körű tevékenységéről a hírközlő szervek egyre színesebb tájékoztatót, riportokat adnak ki.

b) Az Országgyűlés fontos új szerve az Alkotmányjogi Tanács, melyet az Országgyűlés speciális feladatokkal bíz meg, és amelynek tagjai közé szakértőket is választhatnak, az országgyűlési képviselő-

kön kívül. Feladata az egész ország területén a jogszabályok és a jogi iránymutatások alkotmányosságának ellenőrzése. Az Alkotmánnyal ellentétes rendelkezések végrehajtását jogosult felfüggeszteni. Az Alkotmányjogi Tanács által kért adatokat mindenki köteles rendelkezésre bocsátani, illetőleg felhívására jelentést tenni. Az Országgyűlés Alkotmányjogi Tanácsának létrehozásáról az 1983. évi II. törvény rendelkezett.

Az Alkotmányjogi Tanácsról az Országgyűlés törvényt fogadott el az 1984. április 13-i ülésszakán (1984. évi I. tv.) és ugyanakkor megválasztotta tíz országgyűlési képviselőből és öt fő közéleti személyből álló első Tanácsot.

Az Alkotmányjogi Tanács a saját kezdeményezésére vagy a jogosultak indítványa alapján jár el. Jogosultak:

- az Országgyűlés, annak állandó bizottsága, az Elnöki Tanács és a Minisztertanács,
- az országgyűlési képviselő, a Minisztertanács tagja, az országos hatáskörű szerv vezetője, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész és az Alkotmányjogi Tanács tagja,
- a társadalmi szervezet országos vezető szerve,
- az állami gazdálkodó szervezeteknek és a szövetkezeteknek az országos érdekképviselői szervei,
- a Fővárosi Tanács és a megyei tanácsok.

Ha az Alkotmányjogi Tanács a jogszabály, illetőleg a jogi iránymutatás alkotmányellenességét állapítja meg, a következőképpen határoz:

- az alkotmányellenesség megszüntetése végett a jogszabályt, illetőleg jogi iránymutatást kibocsátó szervhez fordul,
- felfüggesztheti — az Országgyűlés és az Elnöki Tanács által alkotott jogszabály, valamint a Legfelsőbb Bíróság irányelve és elvi döntése kivételével — a jogszabály, illetőleg a jogi iránymutatás alkotmányellenes rendelkezésének végrehajtását; a felfüggesztett rendelkezést újabb intézkedésig nem lehet alkalmazni. A felfüggesztésről szóló határozatot közzéteszi a Magyar Közlönyben, illetőleg abban a hivatalos lapban, amelyben a felfüggesztett rendelkezést tartalmazó jogszabályt kihirdették, vagy a jogi iránymutatást közzétették. (Az Alkotmányjogi Tanács működésének részletes szabályait l. az Országgyűlés ügyrendjének VIII. fejezetében, a 420. oldalon).

7. A képviselő választókerületi munkája

Az országgyűlési képviselő tevékenységét a választók, a köz érdekében végzi, ezért választóival szoros kapcsolatot tart, javaslataikkal, panaszaikkal gondosan foglalkozik. A képviselő feladata, hogy rendszeresen beszámoljon az országos és a helyi politikai életben végzett munkájáról. Ez alkalommal ismerteti az Országgyűlés tevékenységét és egyéb időszakos állami feladatokat, intézkedéseket. A képviselő választókerületében figyelemmel kíséri az alkotmányosság és a törvényesség érvényesülését és a törvények végrehajtásának tapasztalatait.

A képviselő fogadónapot, vagy fogadóórát tart a választókerület üzemeiben, vagy egyéb szerveknél. Egyéni kérelmeket hallgat meg és eljár közérdekű ügyekben, részt vesz tanácsuléseken és más ünnepélyes rendezvényeken, továbbá társadalmi mozgósításokat támogat. Az országgyűlési képviselő választói ügyeiben az államigazgatási szerveknél soron kívül eljárhat. Kérdéseire az illetékesek kötelesek válaszolni, javaslatait megvizsgálni és azokban állást foglalni. Ha az elintézés nem az államigazgatási szerv hatáskörébe tartozik, úgy köteles a bejelentést, vagy a panaszt az arra illetékes szervhez továbbítani és erről az országgyűlési képviselőt értesíteni.

A képviselő munkájáért és magatartásáért választóinak és az Országgyűlésnek felelős.

A választópolgárok visszahívhatják a képviselőt, ha megbízatásának nem tesz eleget, vagy arra méltatlanná válik. A visszahívásra az érintett választópolgárok legalább tíz százaléka, továbbá a választókerületben megválasztott országgyűlési képviselő esetén a Hazafias Népfront Országos Tanácsa tehet javaslatot az Elnöki Tanácsnak. A javaslatban meg kell jelölni a javasolt visszahívás indokát. Az illetékes választási elnökség az érintett személyt és az érintett választópolgárokat tájékoztatja a visszahívási javaslatról. A visszahívásról a választópolgárok titkos szavazáson döntenek. A visszahíváshoz a választópolgárok több mint a felének a szavazásban való részvétele, és az szükséges, hogy az érvényesen szavazóknak több mint a fele a visszahívás mellett döntsön. Az országos választási listán megválasztott képviselő visszahívásáról az Országgyűlés dönt [1983. évi III. törvény 15. § (1), (2), (3) bek. és a 74. § – 75. §].

A képviselőt megbízatásának teljesítése és az ebből eredő elfoglaltsága miatt hátrány sem munkahelyén, sem máshol nem érheti. A kép-

viselők választókerületi munkájának kiszélesítése a helyi tapasztalatok összegyűjtése érdekében, továbbá a képviselők felkészülésének elősegítésére fővárosi és megyei országgyűlési képviselő csoportok alakulnak. A képviselői csoportok vezetőt választanak. Ezek a csoportok a helyi pártszervezetek segítségével és a Hazafias Népfront szerveire támaszkodva, az általuk megválasztott vezetőség irányításával elmélyítik a képviselőknek a lakossággal és az Országgyűlés elnökével való rendszeres és szoros kapcsolatát. A csoportok fontos feladata még a képviselőknek az Országgyűlésre és a bizottsági értekezletekre való felkészítése.

8. Az Országgyűlés kapcsolatai külföldön és itthon

Az Országgyűlésnek és szerveinek ismertetése nem volna teljes, ha nem szólnánk külföldi és hazai kapcsolatairól.

a) A magyar Országgyűlésnek szervezett nemzetközi kapcsolatai között elsőként említjük meg, hogy a Varsói Szerződés államai országgyűlésének elnökei időről időre közös értekezletet tartanak. Ezeken a tárgyalásokon az országgyűlések időszerű és elvi kérdéseit vitatják meg és a napirendre tűzött kérdésekkel kapcsolatosan a szocialista államok országgyűléseinek elnökei kifejtik hazájuk véleményét. Leggyakrabban egyhangú állásfoglalás születik. Nagyon jelentős volt a világ parlamentihez intézett, a háborús veszély csökkentésével és a béke megvédésével kapcsolatos felhívás. Országgyűlésünk is napirendre tűzte a felhívást és teljes egyetértését fejezte ki az abban foglaltakkal.

b) Országgyűlésünk tevékenysége és a képviselők területi munkája igen nagy érdeklődést vált ki a szocialista országok mellett az el nem kötelezett államok, de a tőkésállamok központi hatalmi szerveinél is. Számos meghívást kap Országgyűlésünk delegációk küldésére, jelentősen nőtt az elmúlt évben hazánkba érkező képviselők száma. Az ilyen tapasztalatcsere, vagy pontosabban tanulmányutak szervezése mind politikai, mind államjogi szempontból hasznosnak bizonyul.

c) Az országgyűlési képviselők nagy számban tagjai minden ciklus alatt az Interparlamentáris Unió magyar nemzeti csoportjának. Az Interparlamentáris Unió az egyes államok képviselőiből álló nemzetközi

tanácskozó egyesülés. 1889-ben Párizsban jött létre, jelenlegi székhelye Genf. Az Unió célja, hogy elősegítse a személyi kapcsolatokat valamennyi parlament nemzeti csoportba szervezett tagjai között, annak érdekében, hogy a képviselők az országaik együttműködését előmozdítsák, fejlesszék a demokratikus intézményeket, hozzájáruljanak a béke és a népek közötti barátság erősítéséhez.

Az elmúlt évben a nemzeti csoportok száma nőtt és az Uniónak már száz ország a tagja. A magyar országgyűlési képviselők az Országgyűlés alakuló ülésén lépnek be a csoportba. Ciklusonként vezetőséget választanak, amelynek élén elnök, alelnök és titkár áll, üléseit rendszeresen tartják. Az Interparlamentáris Unió ülésein a magyar nemzeti csoport kisszámú delegációval képviselteti magát.

d) Az Országgyűlés hazai kapcsolatainál mindenekelőtt az Elnöki Tanáccsal, a Kormánnyal és tagjaival való együttműködésről kell szólni. E három központi szerv szoros összhangban végzett munkája fejezi ki az egységes kormányzati tevékenységet. Ezen a szinten a legkisebb jelentőségű ügyektől a legmagasabb fokú döntésekig, a koordináció elengedhetetlen, az alkotmányosság érvényesülése ezt elvárja és igényli is a vezetés eredményessége érdekében.

Az Országgyűlésnek és az Elnöki Tanácsnak egymás irányában a létrehozás és a működés szempontjából meghatározott jogai és kötelezettségei vannak. Míg az Országgyűlés választja az Elnöki Tanácsot saját tagjai sorából, addig az Elnöki Tanácsnak az a feladata, hogy az országgyűlési képviselők általános választását kiírja és a képviselők ciklus közben megüresedett helyére új választást tűzzön ki, ha nincs pótképviselő. Az Elnöki Tanács hívja össze az Országgyűlést alakuló ülésre és egyéb alkalmakkor. Az Országgyűlésen köteles bemutatni az Elnöki Tanács azokat a törvényerejű rendeleteket, amelyeket a két országgyűlési ülésszak között alkot. Felelőssége a munkájáról szóló beszámolókon keresztül is érvényesül, az Elnöki Tanács eddig harminc esetben számolt be az Országgyűlés előtt. Az Országgyűlés elé az Elnöki Tanács javaslatokat terjeszthet, amelyeket az Országgyűlés napirendre tűzni és tárgyalni köteles, az Elnöki Tanács is köteles az eléje terjesztett országgyűlési javaslatokat megtárgyalni.

Az országgyűlési állandó bizottságokat is számos kötelezettség terheli az Elnöki Tanács, illetőleg a Minisztertanács irányában. Így: javaslataikat napirendre tűzni és tárgyalni, jogszabály-tervezeteket pedig véleményezni kötelesek.

Az Országgyűlés által elfogadott törvényeket az Elnöki Tanács elnöke és titkára írja alá és a hivatalos lapban hirdetik ki.

A Kormány elnökét és tagjait az Országgyűlés az Elnöki Tanács javaslatára választja meg, illetőleg menti fel. Tehát a Kormány létrehozása és beszámoltatása az Országgyűlés feladata. A Kormány programja az Országgyűlés előtt nagy érdeklődést és aktivitást vált ki. Az együttműködés az országgyűlési napirendek előterjesztésével kapcsolatban is szoros és állandó. A törvényjavaslatok többségét a Kormány, vagy annak tagjai készítik elő és terjesztik az Országgyűlés elé.

A tanácsokkal az Országgyűlés kapcsolata többirányú. Mint központi államhatalmi szerv meghatározza a tanácsok fő feladatait, szervezetük és működésük alapvető szabályait.

Az Országgyűlés tanácsokat irányító tevékenységének legfőbb eszköze a törvényalkotás, mindenekelőtt az Alkotmány. Az alaptörvényben állapították meg a tanácsokra és választásukra vonatkozó elveket, amelyeket a tanácstörvény, a választási és egyéb törvények részletesen szabályoznak. Az Országgyűlés az Alkotmányban határozza meg továbbá a tanácsok fő feladatait, a tanácstagok megbízatásának időtartamát, valamint azt a követelményt, hogy a tanácsok a lakosság részvételével lássák el feladataikat, munkájukban közvetlenül a társadalmi szervekre támaszkodjanak és együttműködjenek a nem tanácsai szervekkel.

Az Országgyűlés a különböző törvényekben közvetlenül vagy közvetetten irányítja a tanácsok tevékenységét. A tanácsok anyagi eszközeit pedig az Országgyűlés a költségvetési törvény útján állapítja meg, meghatározva a költségvetés szabályozóit és az állami hozzájárulás mértékét.

Az országgyűlési bizottságok, a megyei, fővárosi képviselőcsoportok és — nem utolsósorban — az országgyűlési képviselők a tanácsokkal állandó kapcsolatot tartanak fenn. Az országgyűlési képviselők között számos tanácstag és tanácsai vezető is van, akik napi munkájukkal biztosítják a szoros kapcsolatot.

III. Az Elnöki Tanács

1. Az Elnöki Tanács létrehozásától napjainkig

Az Elnöki Tanács élén az elmúlt harmincöt év alatt négy elnök állt:

Szakasits Árpád	1949. VIII. 23. – 1950. II. 8-ig,
Rónai Sándor	1950. II. 8. – 1952. VIII. 14-ig,
Dobi István	1952. VIII. 14. – 1967. IV. 14-ig,
Losonczi Pál	1967. IV. 14. – személyében.

Helyettes elnökök: Kiss Károly, Kovács István, Révai József, Marosán György, Nagy Dániel, Gáspár Sándor, Kisházi Ödön és dr. Trautmann Rezső.

Elnöki Tanács titkárok: Olt Károly, Szabó Piroska, Darabos Iván, Kristóf István, Kiss Károly, Cseterki Lajos és Katona Imre.

Az Elnöki Tanácsnak fennállása óta összesen nyolcvan országgyűlési képviselő volt a tagja. Leghosszabb ideig – 1953. VII. 3-a óta – Barcs Sándor és Nánási László megbízatása tartott.

Röviden megemlékezünk az Elnöki Tanácsnak a szocialista államépítésben végzett közel négy évtizedes tevékenységéről. Az Elnöki Tanács először saját működésének megszervezésével, ügyrendjének összeállításával és végrehajtásának beindításával foglalkozott. Az Országgyűlés ülésén tartott beszámolóban a testület munkáját így foglalták össze: „az Elnöki Tanács a törvényhozó és végrehajtó hatalom egységét szolgálja, meggyorsította és közvetlenné tette a demokratikus államvezetés feladatait”. (Országgyűlési Napló 1949. I. kötet 247. oldal).

Az Elnöki Tanács működésének első évtizedében főleg belpolitikai kérdések alapvető szabályait alkotta meg. Az új népi szervek kialakítására és működési rendjére, valamint gazdasági területen az állami tulajdon kiszélesítésére, a közrend védelmére hozott törvényerejű rendeleteket és határozatokat.

Az Elnöki Tanács ügyrendje – egyidejű az Elnöki Tanáccsal – a kezdeti lépések sajátosságait magán viselte. Megismételte az Alkot-

mánynak az Elnöki Tanácsra vonatkozó rendelkezéseit és alapvető eljárási kérdéseket szabályozott, egyes működési kérdéseket pedig nyitva hagyott. Az ügyrend – talán éppen emiatt – hosszú ideig időtállóan bizonyult. Korszerűsítésére csak az 1972. évben, az Alkotmány módosítása után került sor.

Az ötvenes években a testületi jelleg nehezen bontakozhatott ki, mivel a párt- és az államvezetésben kialakult – úgynevezett – személyi kultusz itt is éreztette hatását. Jóllehet az Elnöki Tanács tagjainak kiválasztásában a koalíciós politikai érvényesült, a még működő pártok képviselői és az egyházak tagjai arányos mértékben kerültek a testületbe. Az Elnöki Tanács működésében, a napirendek kiválasztásában és nem utolsósorban az üléseken a viták hiányában megmutatkozott a személyi akarat érvényesítése, nemegyszer téves irányítása. A testület fő tevékenysége az előterjesztések hozzászólás nélküli mechanikus jóváhagyásából állt.

Az ötvenes években az Elnöki Tanács munkáját az igen nagyszámú törvényerejű rendelet elfogadása és a gyakori személycserékből következő kinevezési és felmentési döntések jellemezték. Ez időben a külpolitikai ügyek – bár nagyon fontos szerepet játszottak a nemzetközi helyzet alakulásában – még igen kis számban kerültek az Elnöki Tanács testülete elé. Nagy szerep jutott az Elnöki Tanács elnöke és titkára részére, akiknek széles körű felhatalmazása volt az Elnöki Tanács nevében való döntések hozatalára.

Az Elnöki Tanácsot az ellenforradalom komoly erőpróbára tette. A testület politikailag szilárd vezetése a legnehezebb időben is helytállt. Az államhatalom központi szerveinél a jogfolytonosság nem szakadt meg. Az Elnöki Tanácsnak az 1956-os ellenforradalom alatt egyik nagy jelentőségű döntése volt a Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány megválasztása, ami nemcsak nemzetközi téren volt nagy hatású, hanem a belső konszolidációt is elősegítette. Az Elnöki Tanács politikai súlya nőtt, rendelkezései (statárium, munkásőrség, közbiztonsági őrizet elrendelése stb.) a szocialista vívmányok megvédésében kiemelkedő jelentőségűek voltak. Az Elnöki Tanács munkájáról szóló beszámolóban Dobi István az Elnöki Tanács elnöke az Országgyűlés elé terjesztette azt a tényt, hogy „az ellenforradalom alatt is sikerült fenntartani az Elnöki Tanácsnak az Országgyűlés szünetelése idején működő legmagasabb állami szervünknek, működését, jogfolytonosságát”.

Az MSZMP központi szervei elismerésüket fejezték ki az Elnöki Tanácsnak az ellenforradalom elleni harcban való kiállásáért, és ezt követően a konszolidációért végzett munkájáért. Megállapítást nyert azóta is, hogy nemcsak a szocialista állam alapjainak lerakásában volt jelentős szerepe, hanem a szocialista Magyar Népköztársaság felépítését is megfelelően szolgálja.

Az Elnöki Tanács jogkörében végrehajtott korszerűsítést — az Országgyűlést helyettesítő feladatok mellett — különösen az önálló, saját hatáskörének szélesítése és a testületi feladatok bővítése jellemezte. Többek között hatáskörébe került a magyar állampolgárság megszerzése és elvesztése ügyeiben való döntési jogkör (1957. évi V. tv.); a Magyar Népköztársaság rendjeleinek és címeinek alapítása (1972. évi I. tv.). 1972-től kezdve jogkörébe került a bírák választása, valamint az egyéni kegyelmezési jogkör mellett az amnesztia (általános kegyelem) törvényerejű rendelettel való elrendelése, végül a legutóbbi időben a nemzetközi szerződések kötése, megerősítése és kihirdetése. (1982. évi 27. tvr.)

Történtek a külügyi munkában mennyiségi és minőségi változások, amelyek hazánk nemzetközi kapcsolatai bővülésének következményei. Megsokszorozódtak a diplomáciai kapcsolatok és események, növekedett a magyar külképviseleti szervek és a hazánkba akkreditált követek száma, rendszeressé váltak az államfői látogatások és a magyar delegációk külföldre küldése.

2. Az Elnöki Tanács választása és tisztségviselői

a) Az Országgyűlés alakuló ülésén választja meg tagjai közül az Elnöki Tanács elnökét, két helyettes elnökét és tizenhét tagját. Bármelyik országgyűlési képviselő megválasztható az Elnöki Tanács tisztségeire, illetőleg tagjává, a Minisztertanács elnöke, elnökhelyettesei, tagjai és az államtitkárok kivételével.⁴

⁴ Nem lehetnek az Elnöki Tanács tagjai a felsoroltak, mert az állam végrehajtott szerveinek vezető tisztségviselői. Ennek következtében, ha az Országgyűlés valamely Elnöki Tanács-tag országgyűlési képviselőt a Minisztertanács felsorolt funkciójába megválaszt, fel kell menteni Elnöki Tanács tagságából. Amennyiben pedig az Elnöki Tanács tagját a Minisztertanács tagjává választják, akkor az Elnöki Tanácsi tagságáról kell lemondania.

Az Elnöki Tanács magas fokú állami rangja megkívánja, hogy az Országgyűlés a testületbe a legalkalmasabb képviselőt válassza, aki hazánk gazdasági, politikai, kulturális fejlődése, valamint a szocializmus és a béke ügye iránt odaadóan tud dolgozni, az Elnöki Tanács működését saját munkájával is eredményesen szolgálja. Ez az igény természetszerűen fokozottabb mértékben merül fel a tisztségviselők (elnök, helyettesek, titkár) személyét illetően.

Az Elnöki Tanács tagjai egyenlő jogokkal vesznek részt az üléseken. Kezdeményezhetik törvény, törvényerejű rendelet, illetőleg elnöki tanácsi határozat hozatalát, vagy bármely kérdés napirendre tűzését.

Az Elnöki Tanács tagjai sorából — a hatáskörébe tartozó feladatok előkészítésére, megvizsgálására és javaslattételre — bizottságot hozhat létre. A tagokat mindazok a jogok megilletik és kötelezettségek terhelik, amelyek az országgyűlési képviselőkre vonatkoznak (mentelmi jog, összeférhetetlenség stb.). Az Elnöki Tanács, illetőleg elnökének megbízása alapján bel- és külföldön képviselik a testületet. Részt vesznek állami és társadalmi rendezvényeken, fogadásokon, koszorúzásokon és delegációk munkájában. Az Elnöki Tanács tagját diplomata útlevél illeti meg.

Az Elnöki Tanács tisztségviselői és tagjai megbízatása megszűnik:

- az Országgyűlés visszahívó határozatára,
- az Elnöki Tanács megbízatásának lejáratakor,
- az országgyűlési képviselői funkció megszűnésekor (visszahívás, összeférhetetlenség kimondása stb.),
- lemondás elfogadásakor, vagy
- haláleset miatt (Elnöki Tanács ügyrend 19. §).

Amennyiben az Elnöki Tanácsban bármely ok miatt üresedés következik be, az Országgyűlés az ezt követő legközelebbi ülésén a megüresedett helyet — választás útján — betölti [Országgyűlés-ügyrend 7. § (2) bek.].

Az Elnöki Tanács testületének megbízatása akkor szűnik meg, amikor az Országgyűlés megválasztja az új Elnöki Tanácsot. Erre a rendelkezésre azért van szükség, hogy az államhatalom legfelsőbb szintjén a jogfolytonosság biztosítva legyen.

b) Az *Elnöki Tanács elnökét* az Országgyűlés a képviselők közül öt évre választja, újraválasztásának nincs időbeni korlátja. Az elnök irányítja az Elnöki Tanács működését, öröködik azon, hogy az Elnöki Tanács betöltse feladatát, ülésein elnököl.

Az Elnöki Tanács elnöke az állam első tisztségviselője, aki személyi tekintélye alapján az Országgyűlés és az egész dolgozó nép részéről élvezett bizalom alapján kimagasló szerepet tölt be az ország kormányzásában, az állami élet irányításában. Belföldön és külföldön képviseli az Elnöki Tanácsot, eljár annak nevében a hatáskörébe tartozó ügyekben. Jelenlétével és felszólalásával emeli a Hazafias Népfront Országos Tanácsa és Elnöksége, valamint a társadalmi szervek tanácskozásainak jelentőségét. Vezeti vagy védnökséget vállal különböző országos feladatok megoldására alakult társadalmi bizottságokban.

Az Elnöki Tanács elnöke tárgyalásokat folytat külföldön és itthon a legfelsőbb állami vezetőkkel, fogadja a nagyköveteket és átadja a magas fokozatú kitüntetések, aláírja az Elnöki Tanács titkárával együtt a törvényeket és a törvényerejű rendeleteket. Részt vesz és felszólal ipari és mezőgazdasági üzemlátogatáson, várossá alakuló tanácsüléseken, valamint kitüntetéses doktorrá avató egyetemi tanácsüléseken és más ünnepélyes alkalmakon.

Az Elnöki Tanács elnökét akadályoztatása esetén (külföldi tartózkodás, szabadság stb.) a helyettes elnökök egyike helyettesíti. Az elnöki tisztség megszűnik: a testület megbízatásának lejártakor, az országgyűlési képviselői megbízatás megszűnésével, valamint az Országgyűlés által történő visszahívás, továbbá lemondás esetén. Az Elnöki Tanács helyettes elnökei mindazokat a feladatokat ellájtják, amellyel az elnök, illetőleg a testület megbízta őket.

c) Az *Elnöki Tanács titkárát* az Országgyűlés – tagjai közül – öt évre választja. Újraválasztásának nincs időbeni korlátja, többször is megválasztható. A titkár elősegíti az Elnöki Tanács ügyrend szerinti működését. Az ülések előkészítését, valamint a fogadások szervezését irányítja. A törvényeket, törvényerejű rendeleteket és az Elnöki Tanács határozatait, továbbá okiratait (kitüntetési, állampolgársági stb.) az elnökkel együtt írja alá. Az Elnöki Tanács megbízása alapján az Országgyűlés elé terjesztendő beszámoló összeállításáról gondoskodik. Az Elnöki Tanács nevében és az elnök megbízásából képviseli a testületet, delegációt vezet, kitüntetést ad át stb.

A titkárt akadályoztatásakor az Elnöki Tanács valamelyik tagja helyettesíti, akit az Elnöki Tanács esctenként jelöl ki.

Az Elnöki Tanács titkára felügyeletet gyakorol az Elnöki Tanács Titkárságának munkája felett, meghatározza szervezetét és kinevezi személyzetét. A Titkárság a testület, illetőleg tisztségviselőinek hiva-

tali szervezete. Feladata az előterjesztések döntésre való előkészítése, nyilvántartása, valamint az ügyviteli teendők ellátása. Eredményesen együttműködik az Országgyűlés Irodájával, a Minisztertanács Titkárságával és a minisztériumokkal. A Titkárságnak nincs hatósági jogköre.

Esetenként a munka sürgőssége szükségessé teszi, hogy két ülés között, amikor az Elnöki Tanács hatáskörébe tartozó feladatok nem végezhetők el testületi ülésen, az elnök és titkár felhatalmazás alapján, konkrét feladatot végezzen (külföldi utazás, kitüntetés átadása, kövek fogadása, nemzetközi szerződések kihirdetése, kegyelmi ügyek stb.). Ezeknek a teendőknek az ellátásáról az Elnöki Tanács titkára Tájékoztatót készít, a legközelebbi ülés napirendjére.

3. Az Elnöki Tanács testületi tevékenysége

Az Elnöki Tanács az 1973. szeptember 28-án elfogadott ügyrend szerint működik.

Az Elnöki Tanács rendszeresen, meghatározott időben (a hónap utolsó péntekén tartja) üléseit, de szükség szerint bármikor összehívható. Az Elnöki Tanács tagjai egyharmadának javaslatára az ülést – soron kívül – össze kell hívni. Az ülések összehívásáról az Elnöki Tanács elnöke gondoskodik, az ülésre szóló meghívókat az Elnöki Tanács titkára írja alá.

Az Elnöki Tanács ülése határozatképes, ha az elnöken és a titkáron kívül kilenc tagja jelen van. A testület döntéseit szótöbbséggel hozza. Vitás kérdésekben az elnök szavazást rendelhet el. Szavazategyenlőség esetén az a javaslat válik határozattá, amelyhez szavazatával az elnök csatlakozik. Az ülés napirendjét az Elnöki Tanács ülésén határozza meg. Az ülésen tanácskozási joggal részt vesz a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész. Meghívót kapnak még a napirend előadói és a meghívott szakértők.

A napirend előadói lehetnek a Minisztertanács tisztségviselői és tagjai, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész, valamint az államtitkárok és az Elnöki Tanács tisztségviselői, illetőleg tagjai.

Az Elnöki Tanács döntései törvényerejű rendeletek, illetőleg általános és egyedi határozatok. Az ülésekről jegyzőkönyv készül, amelyet

az Elnöki Tanács elnöke és titkára ír alá. Az Elnöki Tanács jegyzőkönyve tartalmazza az ülés napirendjét, előadóit, a hozzászólásokat, a szavazás eredményét, és a döntéseket. A jegyzőkönyvet az Elnöki Tanács elnöke és titkára írja alá. Kizárólag hivatalos célra szolgáló okirat.

Az Elnöki Tanács üléseiről a sajtóban közlemény jelenik meg, az elfogadott törvényerejű rendeleteket és határozatokat pedig a Magyar Közlönyben teszik közzé.

Az Elnöki Tanács feladatai különbözőképpen csoportosíthatók.

A csoportosítás egyik módja:

- Országgyűlést helyettesítő jogkörben,
- saját jogán végzett teendők.

Másik módja:

- belpolitikai döntések,
- külügyi vonatkozású tevékenység.

E fejezetben a feladatok közül a következőkkel foglalkozunk:

- a) törvényerejű rendelet alkotás,
- b) kinevezési, választási tevékenység,
- c) nemzetközi kapcsolatok terén végzett munka,
- d) tanácsok irányítása,
- e) állampolgársági ügyekben döntés,
- f) kitüntető rendjelek és címek alapítása és adományozása,
- g) kegyelmezési jogkör gyakorlása.

Az Elnöki Tanács tevékenységét a továbbiakban a harmadik csoportosítás szerint ismertetjük.

ad a) Az Elnöki Tanács törvényerejű rendelet kibocsátási joga az alkotmány 30. §-nak (5) és (6) bekezdésében megfogalmazott helyettesítő jogköréből származik. Az Alkotmány azonban a törvényerejű rendelettel kapcsolatban kettős megszorítást tartalmaz. Az egyik: az Alkotmány alaptörvény, amelyet csakis az Országgyűlés változtathat meg, kétharmados szavazattöbbséggel (tehát törvényerejű rendelettel nem módosítható); a másik: az Elnöki Tanács által hozott törvényerejű rendeleteket az Országgyűlés legközelebbi ülésén be kell mutatni. Ez az utólagos bemutatási kötelezettség azonban nem külön országgyűlési aktusban kifejezésre jutó megerősítést jelent, hanem tudomásulvétel céljából történik. A bemutatási kötelezettség a jog-

szabály részére nem érvényességi kellék és elmulasztása hatályosságát nem érinti. A törvényerejű rendeletek egyébként a törvényekkel azonos súlyúak. A törvényerejű rendelet tárgya szerint lehet törvényt, vagy tvr-et módosító, vagy új rendelkezést tartalmazó jogszabály. A tvr-tervezetét az előterjesztő köteles általános és részletes indokolással ellátni.

A törvényerejű rendeletek száma az Elnöki Tanács fennállása óta lassú növekedést mutat. Ennek több eredendő oka van, így a magasabb jogszabályi formát igénylő témák számának gyarapodása, a kihirdetésre kerülő nemzetközi szerződések számának növekedése és a gazdasági életben, valamint a kulturális és egyéb területen történt változások miatt a törvények gyakori módosításának szükségessége, végül a törvényeket helyettesítő szerepe. Az évente kiadásra kerülő harminc-negyven törvényerejű rendelet az előbbiekben felsoroltak következménye, ami a jogszabályokat végrehajtó szervek számára és az állampolgárok számára soknak tűnik, azonban más államok jogszabályalkotási tevékenységéhez viszonyítva nem túlzott. A törvényerejű rendeletek egy része időtálló, amit az is bizonyít, hogy nem egy közülük huszonöt-harminc éve módosítás nélkül hatályban maradt.

Törvényerejű rendelet alkotása javasolható az Országgyűlés és állandó bizottságai, az országgyűlési képviselő, továbbá a Minisztertanács és tagjai, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész és nem utolsósorban az Elnöki Tanács tisztségviselői és tagjai által. A felsoroltak az Elnöki Tanács ülésén egyéb ügyekben is lehetnek előterjesztők, illetőleg előadók.

Az Elnöki Tanács bármely törvényerejű rendelettel kapcsolatban az Országgyűlés illetékes állandó bizottságától kérhet véleményt. A bizottság állásfoglalása az Elnöki Tanács számára nem kötelező erejű, azonban figyelembe veheti.

Minden törvényerejű rendeletben intézkedni kell hatálybalépésének időpontjáról. A törvényerejű rendelet büntetési és szabálysértési tételeket is tartalmazhat. A törvényerejű rendeleteket a Magyar Közlönyben hirdetik ki. Évente összegyűjtve a Törvények és Rendeletek Hivatalos Gyűjteménye című kiadvány tartalmazza az előző évben kiadott törvényerejű rendeletek szövegét és indokolását.

ad b) Az Elnöki Tanács kinevezési jogkörébe tartozó személyeket az Alkotmány, illetőleg egyes jogszabályok határozzák meg (Pl. a bíróságról, ügyészségről szóló törvény stb.). Az Elnöki Tanács ki-

nevezési körébe tartozók több ízben is változtak, legutóbb az 1963. évben csökkentették számukat. Jelenleg kinevezi, illetőleg megválasztja:

- a rendkívüli és meghatalmazott nagykövetet, követet és főkonzult

- a fegyveres erők és a fegyveres testületek, valamint a rendészeti szervek tábornoki karának tagjait,

- az államtitkárokat,

- a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyetteseit és a hivatásos bírákat,

- a legfőbb ügyész helyetteseit,

- a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnökhelyetteseit és tagjait.

A kinevezés és a választás meghatározott, vagy határozatlan időre szól. A testület személyi ügyekben hozott döntései (kinevezés, választás, felmentés) határozat formájában jelennek meg a Magyar Közönyben.

Az Elnöki Tanács javaslatot tesz az Országgyűlésnek a Minisztertanács tisztségviselői és tagjai, továbbá a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész személyének megválasztására. Az Országgyűlést helyettesítő jogkörében azonban e tisztségviselőket maga is megválaszthatja.

Az Országgyűlés és az Elnöki Tanács által megválasztottak, illetve kinevezettek hivatali esküt az Elnöki Tanács elnöke előtt tesznek. Így a Minisztertanács tisztségviselői és tagjai, továbbá a Legfelsőbb Bíróság elnöke és helyettesei, valamint a legfőbb ügyész és helyettesei, továbbá a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnökhelyettesei és tagjai. Az Elnöki Tanács által kinevezett államtitkárok pedig a Minisztertanács elnöke előtt tesznek esküt.

Az Elnöki Tanács elnöke előtti eskütételen az eskü szövegét általában az Elnöki Tanács titkára olvassa fel. Az eskütételről jegyzőkönyv készül, amely tartalmazza az eskü szövegét, az eskütevő nevét, az eskütétel napját, továbbá az eskükivevő és az eskütevő aláírását. A jegyzőkönyv egy példányát az eskütevő kapja meg.

Itt említendő meg, hogy az Elnöki Tanács a Magyar Tudományos Akadémia elnökét tisztségében megerősíti és visszahívásához is az Elnöki Tanács jóváhagyása szükséges. Ugyancsak megerősíti az Országos Választási Elnökség kijelölt tagjait.

Az állam és az egyházak közötti egyezmény alapján az Elnöki

Tanács előzetes hozzájárulása szükséges a különböző egyházak legmagasabb rangú papjainak, illetőleg egyházi vezetőinek kinevezéséhez. Az erre vonatkozó határozattervezetet a Minisztertanács terjeszti az Elnöki Tanács elé. Nevezettek kinevezésük után ünnepélyes esküt tesznek az Elnöki Tanács elnöke előtt.

ad c) Az Elnöki Tanácsnak állandó jellegű feladata a külföldi államokkal való kapcsolat kialakítása és ápolása. E területen kiemelkedő jelentőségűek a Magyar Népköztársaság nevében kötendő nemzetközi szerződések. Ezek ugyanis az államok közötti baráti kapcsolatok, valamint az együttműködés kialakítása és fejlesztése, a nemzetközi béke és biztonság fenntartása, továbbá erősítésének fontos eszközei.

Az Elnöki Tanács az 1982. évi 27. számú törvényerejű rendeletében egységesen szabályozta a Magyar Népköztársaság nevében kötendő nemzetközi szerződéssel kapcsolatos eljárást. E jogszabály 6. § (1) bekezdése szerint: „Nemzetközi szerződés csak az Elnöki Tanács, vagy a Minisztertanács előzetes felhatalmazásával kezdeményezhető és hozható létre.” A nemzetközi szerződés létrehozásában eljáró személy (küldöttség) meghatalmazását és meghatalmazása terjedelmét az Elnöki Tanács, vagy a Minisztertanács határozatában foglaltaknak megfelelően a külügyminiszter okiratban tanúsítja. Az Elnöki Tanács elnökének és a külügyminiszternek nincs szüksége meghatalmazási okira.

A nemzetközi szerződések száma hazánk külkapcsolatainak növekedésével arányban emelkedik. A magyar állampolgárok egy részét számos egyezmény közvetlenül érinti. Az *e)* pontban említett kettős állampolgárság csökkentése érdekében kötötteken kívül, a jogsegélyegyezmények, a kiadatási szerződések, továbbá a gazdasági és kulturális nemzetközi egyezmények a legjelentősebbek. A szerződések tárgya igen változatos, ezért még lehetőség sincs részletesebb felsorolásukra.

Az Elnöki Tanács külügyi munkájában gyakran fordul elő rendkívüli és meghatalmazott nagyköveti és főkonzuli tisztségekre történő kinevezés, évente pedig az ENSZ Közgyűlésére a magyar delegáció vezetőjének és tagjainak a kijelölése. A külügyi tevékenységhez tartozik továbbá a külföldi állam hazánkba küldendő nagykövetének megbízatása előtti előzetes hozzájárulás (agrement) adása.

Az Elnöki Tanács elnöke veszi át a külföldi állam Magyarországra kinevezett nagykövetének megbízólevelét, továbbá búcsúlatogatáson fogadja a diplomáciai testület távozó vezetőjét. Az elmúlt évtizedben

a világ különböző részein számos új önálló állam jött létre. A Magyar Népköztársaság legfőbb állami elhatározását — az új állam elismeréséről — az Elnöki Tanács határozatában fejezi ki, amelyet követhet (de nem minden esetben és azonnal) a diplomáciai kapcsolat létesítése, követség felállításának elhatározása.

A Magyar Népköztársaság nevében egyes külföldi államfők temetésén, valamint az új államfő hivatalos, ünnepélyes beiktatásán az Elnöki Tanács elnöke vagy személyes megbízottja vesz részt.

ad d) Hazánkban a tanácsrendszer kialakulása óta (1950. évben) a tanácsok irányítása is többször változott. (Első időben a Belügyminisztérium, majd a Minisztertanács, illetőleg az Elnöki Tanács hatáskörébe került.) Az utóbbi időben az Elnöki Tanács ez irányú feladatát főképpen a jogalkotás útján végzi. A jogszabállyal való irányításnak két módszere ismert: a közvetlen és a közvetett.

Közvetlen úton történik az irányítás, amikor az Elnöki Tanács olyan törvényerejű rendeleteket és határozatokat hoz, amelyeknek a címtettjei a tanácsok, számukra feladatokat határoz meg (pl. honosítási ügyekben a tanácselnök előtti eskütétel szabályozása stb.). Közvetett irányítás történik akkor, ha a rendelkezésnek áttétellel tanácsai vonatkozásai is vannak (pl. a szakiskolákra vonatkozó törvényerejű rendelet egyes rendelkezéseit a tanácsok hajtják végre).

Az Elnöki Tanács alkotmányossági felügyelete a tanácsok fölött három területre terjed ki:

— kitűzi a tanácsok általános választását. Az Elnöki Tanács a tanácsok megbízatásának lejártától számított három hónapon belül helyi tanácstag választást tűz ki.

A helyi tanácsoknak pedig a választástól számított harminc napon belül kell megválasztaniuk a fővárosi, illetőleg megyei tanácstagokat.

— Az Elnöki Tanács gondoskodik a tanácsok jogainak védelméről. Amennyiben sérelem éri a tanácsok önállóságát, vagy az önkormányzati jogokat (hatáskör elvonás stb.), úgy intézkedik a sérelem megszüntetéséről.

— Az Elnöki Tanács minden olyan jogszabályt, államigazgatási határozatot, vagy intézkedést, amely az Alkotmányba ütközik megsemmisít, illetőleg megváltoztat.

— Az alkotmányossági felügyelet legszigorúbb eszköze, annak a tanácsnak a feloszlata, amelynek működése az Alkotmánnyal ellen-

tétes, vagy a dolgozó nép érdekeit súlyosan veszélyezteti. Ilyen eset azonban a tanácsrendszer fennállása óta még nem volt.

Az Elnöki Tanács hatáskörébe tartozik a községeknek várossá, vagy városnak megyei várossá nyilvánítása, községalakítás, vagy egyesítés, községi közös tanács létesítése, valamint fővárosi kerület szervezése. Ha területváltozás következtében új tanács alakul, az Elnöki Tanács határoz arról, hogy az igazgatási egység területén tanácstagválasztást kell-e tartani.

A községnek várossá alakulása alkalmával ünnepi tanácsülést tartanak. Ezen a tanácsülésen az Elnöki Tanács elnöke, vagy az általa felkért személy átadja a tanácselnöknek a várossá nyilvánító díszes kivitelű oklevelet, amelynek szövege megegyezik az Elnöki Tanács Tanács várossá nyilvánító határozatával.

ad e) Az Elnöki Tanács hatáskörébe tartozik az 1957. évi V. törvény hatálybalépése óta a magyar állampolgárság megszerzése, illetőleg elvesztése kérdésében való döntés. Ennek megfelelően – a Belügyminisztérium előterjesztésére – honosítási, visszahonosítási és elbocsátási ügyekben, valamint a magyar állampolgárságtól való megfosztásról határozatot hoz. Ezekben az ügyekben az Elnöki Tanács szabad mérlegelés alapján (diszkrecionális jog) hozza döntéseit és azt vizsgálja, hogy a magyar állampolgárság megszerzése, vagy az állampolgári kötelekből való elbocsátás a Magyar Népköztársaság érdekei szempontjából hátrányosnak nem mutatkozik-e. A döntéseket nem kell indokolni.

Az Elnöki Tanács honosítási, visszahonosítási, valamint a magyar állampolgársági kötelekből való elbocsátásról szóló határozata alapján az elnök és titkár aláírásával okiratot állítanak ki.

A megfosztásra irányuló javaslatot a belügyminiszter terjeszti az Elnöki Tanács elé. A magyar állampolgárságtól való megfosztásról hozott határozat a Magyar Közlönyben kerül kihirdetésre. Az Elnöki Tanács elrendelheti a magyar állampolgárságától megfosztott személy vagyonának egészben, vagy részben történő elkobzását is. A megfosztásra vonatkozó határozat rendszerint egy személyre vonatkozik, a házastársra és a gyermekre csak akkor terjed ki, ha azt az Elnöki Tanács külön elrendeli.

Az Elnöki Tanács állampolgársági ügyben hozott határozata ellen jogorvoslatnak nincs helye. A belügyminiszter évente összefoglaló

jelentést készít az állampolgársági ügyek előkészítéséről, amelyeket az Elnöki Tanács ülésén megtárgyal.

Az Elnöki Tanács hat baráti állammal kötött állampolgársági nemzetközi egyezményt a kettős, vagy többes állampolgárság megszüntetésére, illetőleg a kettős állampolgárság megakadályozásának elősegítésére.⁵

ad f) Hazánkban a legmagasabb fokozatú állami kitüntetések alapítására és adományozására az Elnöki Tanács jogosult. Ezeknek a kitüntetéseknek, az Alkotmány szóhasználatára szerint „a Magyar Népköztársaság rendjeleinek és kitüntető címeinek alapítása” az Alkotmány 1972. évi módosításáig az Országgyűlés feladata volt, azóta pedig az Elnöki Tanács jogkörébe tartozik.

Az Elnöki Tanács által adományozható kitüntetések az elmúlt több mint három évtized alatt többször változtak. Egyes kitüntetések adományozása megszűnt, illetőleg elnevezésük, vagy külső formájuk megváltozott. Azokat a kitüntetéseket, amelyeknek adományozása megszűnt, tulajdonosaik tovább viselhetik. A kitüntetéseket ezért csoportosíthatjuk adományozható, illetőleg jelenleg már nem adományozható voltuk szerint.

A rendjelek és a címek között megkülönböztetünk továbbá polgári és katonai kitüntetéseket. Egyes kitüntetések azonban mind polgári személyeknek, mind a fegyveres testületek tagjainak adományozhatók; a fegyveres testületek tagjai részére alapított egyes kitüntetéseket a honvédelem, valamint a közrend védelme érdekében kifejtett tevékenységért, polgári személyek is megkaphatják. Vannak kitüntetések, amelyeket nemcsak személyek, hanem vállalatok, szövetkezetek, intézmények, valamint szocialista brigádok, munkacsoportok, illetőleg a fegyveres erők, a fegyveres testületek és rendészeti szervek intézete, más szerve és alakulata részére is lehet adományozni.

⁵ Magyar – Szovjet állampolgársági egyezmény 1958. évi 2. sz. tvr.

Magyar – Szovjet állampolgársági egyezmény kiskorúakra vonatkozóan 1963. évi 21. sz. tvr.

Magyar – Bolgár állampolgársági egyezmény 1959. évi 27. sz. tvr.

Magyar – Csehszlovák állampolgársági egyezmény 1961. évi 6. sz. tvr.

Magyar – Lengyel állampolgársági egyezmény 1962. évi 4. sz. tvr.

Magyar – Szovjet állampolgársági egyezmény 1978. évi 5. sz. tvr.

Magyar – NDK állampolgársági egyezmény 1970. évi 17. sz. tvr.

Magyar – Román állampolgársági egyezmény 1980. évi 2. sz. tvr.

Kitüntetések nemcsak magyar, hanem külföldi állampolgároknak és szervezeteknek is adományozhatók, ha azt az alapító jogszabály nem zárja ki.

Az Elnöki Tanács a politikai, gazdasági, tudományos és kulturális élet területén, továbbá a haza szolgálatában és védelmében, illetőleg a népek közötti barátság elmélyítésében és a társadalmi haladás előmozdításában szerzett érdemek elismerésére a következő, jelenleg is adományozható kitüntetéseket alapította:

1. a Szocialista Munka Hőse kitüntetést és kitüntető címet — a Magyar Népköztársaság gyémántokkal ékesített Zászlórendjét — a Magyar Népköztársaság Hőse kitüntetést és kitüntető címet,
2. a Magyar Népköztársaság Érdemrendjét — a Béke és Barátság Érdemrendet,
3. a Munka Vörös Zászló Érdemrendjét — a Magyar Népköztársaság rubinokkal ékesített Zászlórendjét — a Vörös Zászló Érdemrendet,
4. a Magyar Népköztársaság babérkoszorúval ékesített Zászlórendjét,
5. a Magyar Népköztársaság Zászlórendjét,
6. a Szocialista Magyarországért Érdemrendet — a Magyar Népköztársaság aranykoszorúval díszített Csillagrendjét,
7. a Magyar Népköztársaság kardokkal díszített Csillagrendjét,
8. az Április Negyedike Érdemrendet — a Munka Érdemrend arany fokozatát — a Magyar Népköztársaság Csillagrendjét — a Vörös Csillag Érdemrendet,
9. a Munka Érdemrend ezüst fokozatát — a Kiváló Szolgálatért Érdemrendet,
10. a Munka Érdemrend bronz fokozatát.

Ha a kitüntetett a kitüntetésre érdemtelenné válik, az Elnöki Tanács a kitüntetést (kitüntetéseket) visszavonhatja. A kitüntetések visszavonásának rendje azonos a kitüntetési javaslat előterjesztésének szabályaival. Az Elnöki Tanács külön határozata nélkül is elveszti ki-

tüntetését, illetőleg külföldi kitüntetés viseléséhez való jogát, akit a bíróság jogerős ítélettel – mellékbüntetésként – eltiltott a közügyek gyakorlásától.

A külföldi államok vezetői által magyar állampolgárok részére adományozott kitüntetésekhez a viselési engedélyt – az illetékes miniszter javaslatára – az Elnöki Tanács adja.

Az Elnöki Tanács kitüntetéseinek alapszabályát és adományozási szabályzatát külön jogszabályokban állapítja meg. Legutóbb az 1984. évi 18. sz. törvényerejű rendelet módosította az 1976. évi 3. számú törvényerejű rendeletet. Az Elnöki Tanács ugyanannak a személynek, vagy szervezetnek ismételten is adományozhat azonos kitüntetést. A kötelesség teljesítése közben elhunyt személy részére kitüntetés halála után is adományozható. A kitüntetett részére meghatározott összegű jutalmat, nyugdíjkiegészítést, vagy más kedvezményt jogszabály állapíthat meg. Ha a kitüntetés, vagy az arról kiállított okirat elvesz, vagy megrongálódik, úgy annak pótlását a kitüntetett, vagy közvetlen hozzátartozója kérheti az Elnöki Tanács Titkárságától.

A kitüntetett a kitüntetéssel együtt díszes okiratot kap (dekrétum), amelyet az Elnöki Tanács elnöke és titkára ír alá. Ezenkívül az Elnöki Tanács Titkársága viselési engedélyt állít ki a kitüntetett részére, amely közhitelűen tanúsítja a kitüntetés tényét. A kitüntetések az Elnöki Tanács tisztségviselője, vagy tagja, illetőleg az Elnöki Tanács által felkért más személy – Kormány tagja, a tanács elnöke, az országos főhatóság vezetője, illetőleg a párt-, vagy a társadalmi szerv vezetője – ünnepélyes keretek között adja át. Az eddigi gyakorlat szerint egyes nemzeti vagy nemzetközi ünnepek alkalmával az Országházban a kitüntetések ünnepélyes átadására és a kitüntetettek fogadására kerül sor.

ad g) Az Elnöki Tanácsnak a kegyelmezési joga nem a bíróságok ítéleteinek felülvizsgálatát jelenti, hanem olyan társadalmi, gazdasági és politikai szempontok figyelembevételét, amelyeket a bíróság az ítélelhozatalkor nem mérlegelhetett. A kegyelmi döntés az Elnöki Tanács diszkrecionális joga, ezért kegyelmi határozatait indokolni nem kell, ellenük jogorvoslati lehetőség nincs.

Az Alkotmány felhatalmazása alapján az Elnöki Tanács kegyelmezési jogköre többirányú:

- egyéni kegyelem gyakorlása,
- közkegyelem elrendelése,
- eljárási kegyelem és a

- büntetett előlethez fűződő hátrányok alóli mentesítés, végül
- a halálbüntetés átváltoztatása húsz évi szabadságvesztés büntetésre.

Az Elnöki Tanács egyéni kegyelmi határozatával a jogerősen elítéltek a hátralevő szabadságvesztés büntetését egészben vagy részben elengedheti, vagy próbaidőre felfüggesztheti.

Kegyelmezésre általában egyéni kérelemre kerül sor, kivéve a halálbüntetést, amelyet az elítélt kérelme nélkül (vagy annak ellenére is) az ítélet jogerőre emelkedése után, az igazságügyminiszter, véleményével ellátva, terjeszt kegyelemre az Elnöki Tanács elé.

Az egyéni kérelmeket az igazságügyminiszter megvizsgálja és csak kegyelemre méltó ügyeket terjeszt az Elnöki Tanácshoz.

A legfőbb ügyész vagy az igazságügyminiszter javaslatára a bírói ítélet meghozatala előtt az Elnöki Tanács eljárási kegyelmet adhat. Ez a büntető eljárás megszüntetését eredményezi.

A közkegyelem gyakorlására (amnesztia) rendszerint valamilyen, a társadalom szempontjából jelentős esemény, évforduló alkalmával kerül sor. A közkegyelem olyan rendkívüli ritka és kivételes aktus, amellyel az Elnöki Tanács meghatározott súlyú bűncselekmények büntetését engedi el, illetőleg a büntetést mérsékli. Az Alkotmány elfogadása óta törvényerejű rendeletben nyolc alkalommal került sor közkegyelem gyakorlására.⁶

b) Az Elnöki Tanács hatáskörébe tartozik a bíróság és az ügyészség szervezése, összevonása, megszüntetése, valamint illetékességi területeinek megállapítása.

i) Az Elnöki Tanács határozatai közül megemlítjük a jogalkalmazás jogpolitikai irányelveiről szólót, mivel annak jelentősége évtizedekig iránymutatásul szolgál az állami feladatok négy fontos területén: a

⁶ Közkegyelemre, vagy részleges kegyelemre vonatkozó törvényerejű rendeletek:

- 1953. évi 11. sz. tvr. a közkegyelemről;
- 1955. évi 11. sz. tvr. az ország határain kívül tartózkodó magyar állampolgárokra vonatkozó közkegyelemről, módosítva az
- 1956. évi 7. sz. tvr-tel;
- 1959. évi 12. sz. tvr. a részleges közkegyelemről;
- 1960. évi 10. sz. tvr. a részleges közkegyelemről;
- 1963. évi 4. sz. tvr. a közkegyelem gyakorlásáról;
- 1970. évi 7. sz. tvr. a közkegyelemről;
- 1975. évi 7. sz. tvr. a közkegyelem gyakorlásáról.

büntető, a polgári, valamint az államigazgatási jogalkalmazásban, továbbá az ügyészi általános felügyelet számára. Az 1973. évben széles körű előkészítő eljárás nyomán elfogadott 14. számú határozat a jogalkalmazó szervek feladatává tette — többek között — a törvénysértések megelőzését, a jogellenes cselekmények feltárását és az ellenőrzés eredményességének segítését. Fő elvként mondta ki, hogy a jogszabályokat egységesen, társadalmi, politikai, gazdasági céljainknak megfelelően alkalmazzák és egyidejűleg meg kell szüntetni az olykor még ellentmondásos, formális és szubjektív jogértelmezést, illetőleg jogalkalmazást. A határozat kimondta, hogy a jogalkalmazó szervek kísérik figyelemmel a jogszabályok érvényesülését, társadalmi hatását és kezdeményezték az elavult jogszabályok felülvizsgálatát, illetőleg új jogszabályok alkotását.

III. fejezet

A Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa

I. Az államigazgatás központi irányító szervei

(Minisztertanács, kormánybizottságok, minisztériumok,
országos hatáskörű szervek)

Az állam kormányzati tevékenységét az Alkotmányban meghatározott szervezeti és működési rendben végzi. A kormányzat az államhatalmi és a központi államigazgatási szerveket foglalja magában. Az államhatalmi szervekről, illetve működésükről a korábbi fejezetben volt szó.

Államigazgatási szerveknek általában azokat az állami szerveket nevezzük, amelyek végrehajtó és rendelkező tevékenységet végeznek. Fő jellemzőjük, hogy a központi hatalmi szervek döntéseit hajtják végre, illetve közvetítik a végrehajtást végző más szervek felé. Lényegében tehát közbülső helyet foglalnak el a központi irányítás és a konkrét végrehajtás között. Természetesen ez a tevékenység esetenként önálló jelleget is ölt, mert miközben végrehajtják az államhatalmi szervek döntéseit, önállóan is rendelkeznek feladatkörükön belül.

Az államigazgatási szervek két nagy csoportját különböztethetjük meg: a központi és a helyi államigazgatási szerveket. A helyi államigazgatási szervekről később lesz szó, e fejezeten belül az államigazgatás központi szerveinek ismertetését adjuk.

Az államigazgatás központi szervei: a Minisztertanács, a kormánybizottságok, a minisztériumok és a Minisztertanács közvetlen felügyelete alá tartozó országos hatáskörű szervek. Miután e szervek irányítják a helyi államigazgatási szerveket, ezért nevezzük őket az államigazgatás központi irányító szerveinek.

Az államigazgatás legfelsőbb szerve a Minisztertanács. Alapvető feladata, hogy az Országgyűlés végrehajtó-rendelkező szerveként megszervezze a legfelsőbb államhatalmi szervek döntéseiben foglalt állami politika végrehajtását. A Minisztertanácsot a napi szóhaszná-

latban Kormány elnevezéssel is jelöljük és vannak országok, ahol kifejezetten így is nevezik. Lényegében a két fogalom megegyező, adott esetben mindkét fogalom ugyanazt a testületet jelenti. A Minisztertanácsot az Országgyűlés választja és elvileg bármikor visszahívhatja. Egész tevékenységében alárendelt az Országgyűlésnek, és működéséről is köteles rendszeresen beszámolni. A Minisztertanács döntő helyet foglal el az állami szervek rendszerében, mivel működése az állami tevékenység középpontjában áll. Az államigazgatás központi irányítását a Minisztertanács részben saját tevékenysége, részben pedig más központi irányító szervek közreműködése útján látja el. E szervek: a kormánybizottságok, a minisztériumok és az országos hatáskörű szervek.

A kormánybizottságok a Minisztertanács által létrehozott véleményező, összehangoló, javaslattevő, és meghatározott feladatkörükön belül döntést hozó szervek. Alapvető feladatuk a Minisztertanács irányító munkájának segítése. A kormánybizottságok legjellemzőbb sajátossága, hogy feladatkörükön belül a Minisztertanács átruházott hatáskörében járhatnak el. Ez azt jelenti, hogy döntéseiket az államigazgatási szervek végrehajtani kötelesek. E kormánybizottságok rendszerint a Minisztertanács illetékes tagjaiból tevődnek össze.

A minisztériumok a Minisztertanács egy-egy tagja által vezetett olyan központi irányító szervek, amelyek részben ágazati, részben funkcionális jellegű szakigazgatási feladatokat látnak el. Miután a Minisztertanácsot az Országgyűlés választja és így a Minisztertanács tagjait is, ezért minisztérium létrehozása is az Országgyűlés hatáskörébe tartozik.

A Minisztertanács közvetlen felügyelete alá tartozó országos hatáskörű szervek olyan központi irányító szervek, amelyek ugyancsak ágazati vagy funkcionális jellegű szakigazgatási feladatokat látnak el, amelyeket azonban nem minisztériumi formában szerveztek meg. E szervek a Minisztertanács közvetlen felügyelete alatt működnek, egy részük vezetője államtitkár.

Megállapítható tehát, hogy a szocialista államigazgatás a szocialista állam olyan igazgatási tevékenysége, amely szinte teljes egészében – közvetlenül vagy közvetve – átfogja az egész társadalmat, az egész népgazdaságot. Ennek alapvető oka, hogy a termelőeszközök döntő többsége a szocialista állam tulajdonában van, és az államigazgatási szervek látják el úgyszólván teljesen a hagyományos „igazgatási” te-

vékenységen felül a termeléssel, a kereskedelemmel, a szolgáltatással stb. kapcsolatos irányító, szervező, koordináló tevékenységet is. Az egész népgazdaság igazgatása így rendkívül bonyolult és összetett tevékenységet jelent, s ennek központi és legfelsőbb irányító szerve a Minisztertanács.

Az igazgatási — az államigazgatási — tevékenység ilyen körülmények között nemcsak pusztán adminisztrációt jelent, hanem gazdálkodási, tervezési, fejlesztési tevékenységet is. A népgazdaság különböző ágazatai összehangolt és arányos fejlődésének biztosítása a legnagyobb feladat, amelyet az államigazgatás vezetésének hatékonyan el kell végezni. Ebben a folyamatban az egy-egy ágazat élén álló irányító miniszter (országos hatáskörű szerv vezetője) felelős az adott ágazat eredményes működéséért és fejlesztéséért; az úgynevezett funkcionális minisztérium (országos hatáskörű szerv) pedig ellátja azokat a feladatokat, amelyek az egész népgazdaság működése és fejlesztése vonatkozásában, akár az ágazatok tevékenységének, fejlesztésének összehangolása, akár a rendelkezésre álló anyagi eszközök, fejlesztési lehetőségek elosztása, kialakítása tekintetében felmerülnek.

Gyakori, hogy az ágazati érdekek nem mindig kapcsolódnak zavar-talanul egy másik ágazat, illetve a népgazdaság érdekeihez. Nem azért, mintha helytelen irányba fejlődne egy adott ágazat, hanem döntően azért, mert a népgazdaság lehetőségei — figyelembe véve az adott időszakra meghatározó belső és külső okokat — más irányú fejlesztést tesznek indokolttá. Természetszerűleg ez az állandó folyamat szüntelen „igazgatási”, azaz szervezési, tervezési, koordinálási tevékenységet igényel. Ezt a munkát csak az érdekelt szervek bevonásával, meghallgatásával, közreműködésével lehet végezni, mivel biztosítani kell minden szerv számára, hogy érdekeit képviselhesse, illetve, hogy más szervek, más ágazatok a népgazdaság központi érdekeit megismerjék.

Így merül fel tehát a kormánybizottságok létrehozásának igénye, azoknak a bizottságoknak, amelyekben az érdekelt ágazati és funkcionális minisztériumok, szervek képviselői vesznek részt, és amelyek működése hivatott az érdekelt szervek közti egyeztetést, koordinálást ellátni, meghatározott esetekben a szükséges döntést is meghozni, illetve a Minisztertanács részére véleményt, javaslatot kialakítani.

A Minisztertanács az államigazgatás legfőbb vezető testülete. Az alapvető kérdésekben döntést hoz. Ennek előkészítését, a meghozott döntések végrehajtását azonban rendszerint az erre a célra létrehozott

kormánybizottságok útján szervezi meg. Erre az alkotmány is lehetőséget ad, mivel úgy rendelkezik, hogy a Minisztertanács meghatározott feladatkörök ellátására kormánybizottságokat alakíthat. A Minisztertanács döntéseit, a kormánybizottságok állásfoglalásait a minisztériumok és országos hatáskörű szervek hajtják végre, illetve szervezik ezek végrehajtását. E szervek legfőbb jellemzője, hogy a Minisztertanács közvetlen felügyelete alá tartoznak, viszont alapvető különbség köztük az, hogy a minisztérium vezetője egyben a Minisztertanács tagja.

1. A Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa

A Minisztertanács, a minisztérium, vagy más néven a Kormány intézménye a polgári államformák keretében a parlamenttel együtt alakult ki, elvileg az „államhatalom megosztásának” alapelvéből kiindulva. Ebben a felfogásban a Minisztertanács a végrehajtó hatalomnak, azaz az államfőnek a szerve volt, ugyanakkor a parlamentnek is felelősséggel tartozott. Ezt a miniszterialis rendszert hazánkban az 1848-as forradalom rendszeresítette „Független Magyar Felelős Minisztérium” elnevezéssel. Ebben a felfogásban magát a Kormányt nevezték Minisztériumnak. Az akkori szervezeti rendben a minisztériumnak osztályai voltak és a gyakorlat során ezekből az osztályokból alakultak ki a „tárcák”: a minisztériumok. A Kormány ilyen jellegű és formájú működése az első világháború végéig megmaradt. A Tanácsköztársaság idején a Minisztertanácsot, illetve a Kormányt „Forradalmi Kormányzói Tanács”-nak nevezték és tagjai nem miniszterek, hanem népbiztosok voltak. A Tanácsköztársaság leverése után a korábbi kormányformát alkalmazták egészen a második világháború végéig.

A felszabadulás után az Ideiglenes Nemzetgyűlés az első ülésén ideiglenes nemzeti kormányt választott. Ebben az időszakban a Kormány mint felelős minisztérium működött, tehát az 1848-ban kialakított elnevezés tért vissza. 1946-ban, az akkori államformának megfelelően, a köztársasági elnök nevezte ki és mentette fel a Kormányt és ez a szabályozás maradt érvényben 1949-ig.

1949-ben az Alkotmány a Minisztertanács elnevezést vezette be. Volt azonban egy időszak — az 1956-ot követő évek —, amikor a Minisztertanács elnevezést a „Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány”

elnevezés váltotta fel. Az 1972-es alkotmánymódosítás újból a Minisztertanács elnevezést rendszeresítette, meghagyta azonban a kormány elnevezést is. Az 1956 előtti időszakra jellemző volt, hogy a Minisztertanács részben elnökség, részben teljes ülés formájában működött. 1956 óta csak teljes ülés formájában funkcionál.

A Minisztertanács szervezeti felépítésére, feladatkörére és működésére vonatkozó alapvető szabályokat a Magyar Népköztársaság Alkotmánya tartalmazza. A Minisztertanács tagjainak és az államtitkároknak jogállását és felelősségét külön törvény, az 1973. évi III. számú törvény határozza meg. E jogszabályi kereteken belül a Minisztertanács működésének szabályait a Minisztertanács ügyrendje és a Minisztertanács által kiadott más jogszabályok állapították meg.

Az említett rendelkezések alapján a Minisztertanács szervezete, feladatköre, működése, más szervekhez való viszonya és a Minisztertanács apparátusának felépítése és tevékenysége — fő vonásaiban — a következők szerint mutatható be:

A Minisztertanács a Minisztertanács elnökéből, elnökhelyetteseiből, államminiszterekből, a minisztériumokat vezető miniszterekből, az Országos Tervhivatal elnökéből és a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnökéből áll. (Az államminiszteri tisztség jelenleg nem betöltött.) A Minisztertanácsot, elnökét, elnökhelyetteseit és tagjait az Országgyűlés a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának javaslatára választja meg és menti fel. Ha az Országgyűlés nem ülésezik, a Minisztertanács elnökét, elnökhelyetteseit és tagjait a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa választja meg és menti fel.

A Minisztertanács feladatköre az Alkotmány szerint a következő:

- a) védi és biztosítja az állami társadalmi rendet és az állampolgárok jogait;
- b) biztosítja a törvények és törvényerejű rendeletek végrehajtását;
- c) irányítja a minisztériumok és a közvetlenül alárendelt egyéb szervek munkáját, összehangolja tevékenységüket;
- d) irányítja a tanácsokat, ellátja tevékenységük törvényességi felügyeletét;
- e) biztosítja a népgazdasági tervek kidolgozását, gondoskodik megvalósításukról;
- f) meghatározza a tudományos és kulturális fejlesztés irányát, biztosítja a szükséges személyi és anyagi feltételeket;

- g) meghatározza a szociális és egészségügyi ellátás rendszerét, gondoskodik anyagi fedezetéről;
- h) nemzetközi szerződéseket köt és hagy jóvá;
- i) ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket jogszabály a hatáskörébe utal.

Ez a felsorolás természetesen csak irányait jelzi azoknak a teendőknek, amelyeket a Minisztertanácsnak el kell látnia. Említettük, hogy a Minisztertanács az állami tevékenység középpontjában áll, ami azt is jelenti, hogy az államhatalmi szervek által meghatározott politikai célkitűzések gyakorlati végrehajtásának legfőbb letéteményese. Az ez irányú feladatokat az ötévenként kidolgozásra kerülő ún. kormányprogram tartalmazza, amelyet a Minisztertanács elnöke a Minisztertanács nevében az Országgyűlés elé terjeszt. A kormányprogram átfogóan értékeli az elmúlt időszak munkáját és fő vonalaiban vázolja a következő időszak központi állami teendőit. Nyilvánvaló, hogy összeállításánál mindenekelőtt az állami és társadalmi rend zavartalan működését, az állampolgárok jogainak érvényesülését és kötelezettségeit kell alapul venni. Mindezek mellett a kormányprogram természetesen tartalmazza azokat a feladatokat és célokat, amelyeket a gazdaságpolitika megvalósítása érdekében kell előírni.

Alapvető feladata a Minisztertanácsnak a jogpolitikai célkitűzések érvényesítése, a törvényesség biztosítása. Ennek keretében folyamatosan figyelemmel kíséri a jogszabályok érvényesülését, a társadalmi viszonyok alakulását és ennek megfelelően értékeli és vizsgálja az állampolgárok jogainak érvényesülését, általában a törvényesség betartását. Szükség esetén kezdeményezi a törvények és törvényerejű rendeletek módosítását vagy kiegészítését, illetve saját jogszabályai korszerűsítését. (Erről bővebben a jogalkotás rendje című pont alatt szövelünk.)

A Minisztertanács központi szerepéből következően irányítja a minisztériumok és a közvetlen alárendelt más állami szervek munkáját és összehangolja tevékenységüket. Ennek keretében időnként beszámoltatja a minisztereket, illetve a központi szervek vezetőit, meghatározza az ágazati tevékenység fő feladatait, és esetenként konkrét döntésekkel is előírja a kormányzati feladatok megvalósítását célzó teendőket.

A Minisztertanács irányítja a tanácsokat és ellátja tevékenységük törvényességi felügyeletét. A Minisztertanács ebben a körben általános

elvi irányítást gyakorol; figyelemmel kíséri, elemzi és ellenőrzi a tanácsok tevékenységét; megsemmisíti a fővárosi, megyei tanács jogszabályt, vagy a társadalom érdekét sértő rendeletét és határozatát; dönt a fővárosi, megyei tanács végrehajtó bizottsága és a helyi tanács között keletkezett vitában; dönt a miniszter (országos hatáskörű szerv vezetője) és a fővárosi, megyei tanács, illetőleg végrehajtó bizottság között keletkezett vitában; irányítja a fővárosi és a megyei tanács végrehajtó bizottságát; megsemmisíti a fővárosi, megyei tanács végrehajtó bizottságának jogszabályt vagy a társadalom érdekeit sértő határozatát, jóváhagyja a fővárosi, megyei tanácselnök és helyettese megválasztását és visszahívását, jelöli a fővárosi, megyei tanács végrehajtó bizottságának titkárát; gyakorolja e személyek felett a fegyelmi jogkört. A Minisztertanács a tanácsok irányítását a Minisztertanács Tanácsai Hivatala közreműködésével látja el.

Az Alkotmány szerint a Minisztertanácsnak kell biztosítani a népgazdasági tervek kidolgozását, és gondoskodnia kell azok megvalósításáról. Tervezési rendünkben középtávú és éves népgazdasági tervek kerülnek kidolgozásra, illetve jóváhagyásra. Ennek keretében állapítják meg az állami költségvetést is. Az 5 évre szóló középtávú népgazdasági tervet és az éves időszakra szóló állami költségvetést az Országgyűlés törvény formájában szentesíti, míg az éves népgazdasági terveket a Minisztertanács hagyja jóvá. E tervek és költségvetések kidolgozásának irányítása, az ezzel kapcsolatos döntések meghozatala a Minisztertanács feladatát képezi. Ugyancsak a Minisztertanács irányítása alatt készül el az éves költségvetésről szóló zárszámadás, melyet az Országgyűlés elé kell terjeszteni.

A Minisztertanács egyik alapvető feladata a tudományos és kulturális fejlesztés lehetőségeinek meghatározása, illetve az ehhez szükséges anyagi eszközök biztosítása. E teendőknek az ad jelentőséget, hogy a gazdasági fejlődés ma már nem valósítható meg a tudomány eredményeinek hasznosítása nélkül, továbbá ezeknek az eredményeknek a hasznosítása a közművelődés fejlesztése nélkül nem vezetne eredményre. Ezért van jelentőségük azoknak az összehangolt fejlesztési célkitűzéseknek, amelyek nem képezhetik egy-egy ágazat feladatát, hanem kormányzati szintű feladatot jelentenek.

Jelentős kormányzati feladat a szociális és egészségügyi ellátás biztosítása, az ehhez szükséges anyagi eszközök megteremtése. Az Alkotmány az állampolgárok alapjogaként rögzíti az egészségvédelemhez

való jogot, és ma már valóban állampolgári jogként történik gondoskodás az egész lakosságról. Ez rendkívül szervezett és bonyolult feladatot jelent, melyet a társadalombiztosítás és a szociálpolitika keretében valósítanak meg. Természetesen ezek a fejlesztési célkitűzések kapcsolódnak a népgazdasági tervek, illetve a költségvetés kidolgozásával kapcsolatos feladatokhoz, hiszen minden rendelkezésre álló eszköz célszerű és tervszerű felhasználását ezek hivatottak biztosítani.

A Minisztertanácsnak jelentős feladatai vannak a honvédelempolitika kidolgozásában és végrehajtásában, továbbá a külpolitikai teendők meghatározásában.

A Minisztertanács az államigazgatás körébe tartozó bármely ügyben közvetlenül, vagy valamely tagja által intézkedhet; jogosult az államigazgatás bármely ágát közvetlenül felügyelete alá vonni és erre külön szerveket létesíteni. A Minisztertanács az alárendelt szervek által hozott minden olyan jogszabályt, határozatot vagy intézkedést megsemmisít, illetőleg megváltoztat, amely törvénybe ütközik vagy közérdeket sért.

A Minisztertanácsnak jelentős és fontos feladatkörét képezi a kitüntetésekkel kapcsolatos tevékenység. Mint közismert, az állami kitüntetések és az ezzel kapcsolatos szabályozási jogkört a Népköztársaság Elnöki Tanácsa gyakorolja. Ennek keretében az Elnöki Tanács szabályozta a Minisztertanács, illetve a miniszterek és az országos hatáskörű szervek vezetőinek jogkörét kitüntetések alapítására, illetve kitüntetések adományozásáról. E szabályozás szerint a Minisztertanács érdemérmét, szakmai, hivatásbeli, tudományos és művészeti jellegű kitüntető címet, kitüntető díjat, kitüntető jelvényt és más kitüntetést alapíthat. A miniszterek és az országos hatáskörű szervek vezetői ágazati jellegű emlékérmét vagy egyéb kitüntetést a Minisztertanács előzetes engedélyével alapíthatnak. Ugyanakkor az Elnöki Tanács egyes, általa alapított állami kitüntetések adományozását a Minisztertanácsra, illetve a Minisztertanács az általa alapított számos kitüntetés adományozását a miniszterekre, továbbá az országos hatáskörű szervek vezetőire ruházta.

A Minisztertanácsnak a kitüntetésekkel kapcsolatos jogköre tehát többirányú: egyrészt javaslatot tehet a Népköztársaság Elnöki Tanácsának az általa adományozható kitüntetések adományozására, másrészt adományozhatja az Elnöki Tanács által alapított egyes kitüntetések, harmadrészt saját maga is alapíthat és adományozhatja ezeket

a kitüntetéseket, negyedrészt pedig alapíthat olyan kitüntetéseket, melyek adományozását a miniszterekre és országos hatáskörű szervek vezetőire ruházza.

Az Elnöki Tanács által adható kitüntetésekről a korábbiakban volt szó, a többi, a Minisztertanács hatáskörébe tartozó kitüntetés alapításáról és adományozásáról az alábbiak szerint adunk ismertetést:

Az Elnöki Tanács által alapított és a Minisztertanács által adományozható kitüntetések:

1. Állami Díj,
2. Kossuth-díj,
3. Magyar Népköztársaság Kiváló Művésze,
4. Magyar Népköztársaság Érdemes Művésze.

A Minisztertanács által alapított és a Minisztertanács által adományozott kitüntetések:

1. Bányász Szolgálati Érdemérem,
2. Életmentő Emlékérem,
3. Magyar Népköztársasági Sportérdemérem,
4. Magyar Partizán Emlékérem.

A Minisztertanács által alapított és a miniszterek, továbbá az országos hatáskörű szervek vezetői által adományozható kitüntetések:

1. Érdemérmek:
 - a) Haza Szolgálatért Érdemérem,
 - b) Honvédelmi Érdemérem,
 - c) Szolgálati Érdemérem.
2. Emlékérmek:
 - a) Munkásőr Emlékérem,
 - b) Pedagógus Szolgálati Emlékérem.
3. Érmek:
 - a) Árvízvédelemért Érem,
 - b) Kiváló Társadalmi Munkáért Érem,
 - c) Közbiztonsági Érem,

- d) Tűzbiztonsági Érem,
- e) Önkéntes Rendőri Szolgálatért Érem,
- f) Önkéntes Határőri Szolgálatért Érem,
- g) Önkéntes Tűzoltó Szolgálati Érem,

4. Kitüntető jelvények:

- a) „Kiváló Munkáért” kitüntető jelvény,
- b) „Szocialista Kultúráért” kitüntető jelvény,
- c) „Kiváló Feltaláló” kitüntető jelvény,
- d) „Kiváló Újító” kitüntető jelvény,
- e) „Tanács Kiváló Dolgozója” kitüntető jelvény.

5. Kitüntető címek:

- a) „Kiváló Bányász” kitüntető cím,
- b) „Kiváló Gyógyszerész” kitüntető cím,
- c) „Kiváló Kohász” kitüntető cím,
- d) „Kiváló Népművelő” kitüntető cím,
- e) „Kiváló Orvos” kitüntető cím,
- f) „Kiváló Pedagógus” kitüntető cím,
- g) „Kiváló Vasutas” kitüntető cím,
- h) „Népművészet Mestere” kitüntető cím.

6. Díjak:

- a) Apáczai Csere János díj,
- b) Balázs Béla díj,
- c) Eötvös Loránd díj,
- d) Erkel Ferenc díj,
- e) Jászai Mari díj,
- f) József Attila díj,
- g) Liszt Ferenc díj,
- h) Munkácsy Mihály díj,
- i) Rózsa Ferenc díj,
- j) Tótfalusi Kis Miklós díj,
- k) Ybl Miklós díj.

7. Kitüntető zászlók:

- a) A Minisztertanács és a SZOT Elnöksége Vörös Zászlója,
- b) A Minisztertanács Vörös Zászlója.

Fontos feladata a Minisztertanácsnak a kinevezési jogkör gyakorlása. Mint ahogyan erről korábban már szó volt, a legmagasabb állami funkciók betöltésének a joga (választás, kinevezés) az Országgyűlést és az Elnöki Tanácsot illeti meg. Az államigazgatás központi vezető állású tisztségviselőinek túlnyomó többségét azonban a Minisztertanács jogosult kinevezni. Így a Minisztertanács nevezi ki és menti fel:

- a kormánybizottságok elnökeit, elnökhelyetteseit és tagjait,
- az Állami és Kossuth-díj Bizottság elnökét, elnökhelyetteseit, titkárát és tagjait,
- az Országos Műszaki Fejlesztési Bizottság elnökét, elnökhelyetteseit,
- az Országos Atomenergia Bizottság elnökét és elnökhelyetteseit,
- az államtitkár által vezetett országos hatáskörű szervek (hivatalok) elnökeit, elnökhelyetteseit (vezetőit, vezetőhelyetteseit) a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnöke és elnökhelyettesei kivételével,
- a nem államtitkár által vezetett, a Minisztertanács közvetlen felügyelete alá tartozó országos hatáskörű szervek (hivatalok) elnökeit (vezetőit),
- a miniszterhelyetteseket és a velük azonos vagy magasabb besorolású személyeket, amennyiben kinevezésük nem az Elnöki Tanács hatáskörébe tartozik,
- a Néphadsereg vezérkari főnökét,
- a Munkásőrség országos parancsnokát,
- a Magyar Tudományos Akadémia főtitkárát és főtitkárhelyetteseit,
- a Tudományos Minősítő Bizottság elnökét, titkárát és tagjait,
- a Magyar Távirati Iroda vezérigazgatóját és a vezérigazgató első helyettesét,
- az Országos Társadalombiztosítási Főigazgatóság vezetőjét és helyetteseit,
- az Országos Munkavédelmi Főfelügyelőség vezetőjét és helyetteseit,
- az egyetemi tanárokat,
- a Minisztertanács Titkársága vezetőjét és helyetteseit,
- a Varsói Szerződés Politikai Tanácskozó Testületében a Magyar Népköztársaság képviselőjét és a Varsói Szerződés Egyesített Fegyveres Erőit főparancsnokának magyar nemzeti helyettesét,
- a Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsában a Magyar Népköztársaság állandó képviselőjét és helyettesét,

- a nemzetközi szervezetek mellett működő állandó magyar képviselői miniszteri vagy miniszterhelyettesi rangban levő vezetőjét, amennyiben a kinevezése nem az Elnöki Tanács hatáskörébe tartozik,
- a kétoldalú gazdasági együttműködési kormánybizottságok magyar tagozatainak elnökeit,
- a külképviseleti szervek állandó ügyvivőit,
- a Nemzetközi Gazdasági Együttműködési Bank és a Nemzetközi Beruházási Bank Tanácsának magyar tagjait,
- a Nemzetközi Valuta Alap és a Nemzetközi Újjáépítés és Fejlesztési Bank kormányzó tanácsaiban a Magyar Népköztársaságot képviselő kormányzókat és helyettes kormányzókat.

A Minisztertanács tesz javaslatot az Elnöki Tanácsnak az államtitkári és a tábornoki kinevezésekre.

A Minisztertanács előzetes jóváhagyása szükséges a Varsói Szerződés Egyesített Fegyveres Erői parancsnokának és első helyettesének, valamint helyetteseinek kinevezéséhez, továbbá a KGST magyar titkárhelyettesének kinevezéséhez és felmentéséhez.

A Minisztertanács utólagos jóváhagyása szükséges a megyei (fővárosi) tanács elnökének, elnökhelyettesének megválasztásához és visszahívásához, valamint a Magyar Kereskedelmi Kamara elnökének, alelnökének és főtitkárának megválasztásához és felmentéséhez.

A Minisztertanács jelöli a megyei (fővárosi) tanács végrehajtó bizottsága titkárát.

A Minisztertanács által létrehozott tárcaközi bizottságok elnökeit és személyi összetételét a Minisztertanács határozza meg. A bizottságok tagjait az érintett szervek vezetői a bizottságok elnökeivel egyetértésben jelölik ki.

E témakörben még megemlíthető, hogy a Minisztertanácsnak a felügyeletet ellátó tagja nevezi ki és menti fel a nem államtitkár által vezetett, a Minisztertanács közvetlen felügyelete alá tartozó országos hatáskörű szervek (hivatalok) elnökhelyetteseit.

A Minisztertanács kinevezési jogkörébe nem sorolt tisztségek esetében a kinevezési jogkör a minisztereket és az országos hatáskörű szervek vezetőit illeti meg.

A Minisztertanács meghatározott feladatkörök ellátására kormánybizottságokat alakíthat. Ilyen bizottságok jelenleg az Állami Ifjúsági

Bizottság, az Állami Tervbizottság, a Gazdasági Bizottság, a Honvédelmi Bizottság, a Tudománypolitikai Bizottság, az Országos Közművelődési Tanács és az Országos Környezet- és Természetvédelmi Tanács.

A Minisztertanács hivatali apparátusa a Minisztertanács Titkárságából, a Minisztertanács Tanácsi Hivatalából és a Minisztertanács Tájékoztatási Hivatalából áll.

A Minisztertanács jogait testületként gyakorolja. A Minisztertanács rendszeresen (általában kéthetenként) tartja üléseit. Az üléseken a Minisztertanács tagjain kívül – tanácskozási joggal – részt vesznek azok a személyek, akiknek részvételét jogszabály írja elő (legfőbb ügyész), valamint azok, akiket a Minisztertanács állandó jelleggel (Szakszervezetek Országos Tanácsának főtitkára, Központi Statisztikai Hivatal, Országos Műszaki Fejlesztési Bizottság, Fővárosi Tanács elnöke, a Minisztertanács hivatali apparátusának vezetői) vagy esetenként az üléseire meghív.

A Minisztertanács tagjait a döntések meghozatalában egyenlő szavazati jog illeti meg. A döntéseket szavazattöbbséggel hozzák; szavazategyenlőség esetén a Minisztertanács elnöke dönt. A minisztereket a Minisztertanács ülésein szavazati joggal a minisztériumi államtitkár helyettesítheti. A Minisztertanács elnökét – távolléte esetén – az általa megbízott elnökhelyettes képviseli.

A Minisztertanács által hozott döntés rendelet vagy határozat, amelyek nem lehetnek ellentétesek az Országgyűlés által alkotott törvénnyel, illetőleg az Elnöki Tanács által alkotott törvényerejű rendelettel. A Minisztertanács rendeletet akkor ad ki, ha abból az állampolgárokra közvetlenül jogok származnak, vagy az állampolgárokra közvetlenül kötelezettséget állapít meg; az állampolgárok jogait vagy kötelezettségeit közvetlenül érinti, illetőleg ismerete jelentős az állampolgárok jogainak, jogos érdekeinek védelme, valamint kötelezettségeinek teljesítése szempontjából, továbbá, ha a döntés az állami szervekre, szervezetekre és más gazdálkodó szervekre általános érvényű rendelkezést tartalmaz. E körön kívül a Minisztertanács határozatot hoz, különösen azokban az esetekben, ha a benne foglaltak csak állami szervekre vonatkoznak, vagy az állami munkára tartalmaz iránymutatást. A rendeleteket a hivatalos lapban ki kell hirdetni.

A Minisztertanács döntései végrehajtásának ellenőrzése a miniszterek beszámoltatásával, a Minisztertanács elnökhelyettesei által tör-

ténő ellenőrzésével, illetőleg az egyes témák kormánybizottság keretében való megtárgyalásával történik. Az ellenőrzéssel kapcsolatban hangsúlyozni kell, hogy a Minisztertanács tagjai felelősek a Minisztertanács testületi működéséért, valamint a feladatkörükbe tartozó államigazgatási ágak vezetéséért és az alájuk rendelt szervek irányításáért. Ezért a Minisztertanács döntéseinek végrehajtása alapvetően a miniszterek hatáskörébe tartozik és a teljesítésért ők felelősek.

A *Minisztertanács elnöke* vezeti a Minisztertanács üléseit és gondoskodik a Minisztertanács döntéseinek végrehajtásáról. A Minisztertanács elnökhelyettesei — a Minisztertanács megbízása alapján — felügyeletet gyakorolnak az egyes minisztériumok tevékenysége felett, vezetik azoknak a kormánybizottságoknak a munkáját, amelyek irányításával a Minisztertanács megbízta és ellátják a rájuk ruházott egyéb feladatokat. A Minisztertanács elnöke és elnökhelyettesei a miniszterekre vonatkozó rendelkezések szerint rendeleteket adhatnak ki.

A *miniszterek* a jogszabályok rendelkezéseinek és a Minisztertanács határozatainak megfelelően vezetik az államigazgatásnak feladatkörükbe tartozó ágazatát és irányítják az alájuk rendelt szerveket. A miniszterek a vezetésük alatt álló államigazgatási ágot, az alájuk rendelt szervek munkáját, valamint az összkormányzati tevékenységet érintő kérdésekben javaslatokat terjeszthetnek a Minisztertanács elé. A miniszterek feladatuk ellátása körében rendeleteket adhatnak ki, amelyek azonban nem lehetnek ellentétesek törvénnyel, törvényerejű rendelettel vagy a Minisztertanács rendeletével és határozatával.

A Minisztertanács az Országgyűlésnek és a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának alárendelten működik. A Minisztertanács működéséért az Országgyűlésnek felelős, munkájáról rendszeresen köteles beszámolni az Országgyűlésnek. A Minisztertanács tagjai részt vesznek az Országgyűlésen és — ha erre meghívást kapnak — az Országgyűlés bizottságainak ülésein is. Ha a Minisztertanács a Népköztársaság Elnöki Tanácsához előterjesztést tesz, az Elnöki Tanács ülésén a Minisztertanács által kijelölt elnökhelyettes, vagy a miniszter az előterjesztés előadójaként vesz részt.

A Minisztertanács és a kormánybizottságok, valamint a Minisztertanács és elnöke, elnökhelyettesei, valamint a miniszterek közötti viszonyt az előzőekben ismertettük. E mellett szólni kell a Minisztertanács és az országos hatáskörű állami szervek viszonyáról is. A Minisztertanács az alkotmány alapján jogosult az államigazgatás bármely

ágát közvetlenül felügyelete alá vonni és erre külön szerveket létesíteni. E rendelkezésnek megfelelően a Minisztertanács meghatározott feladatok ellátására (pl. műszaki fejlesztés országos koordinálása) országos hatáskörű szerveket hozhat létre, ezeket átszervezheti és megszüntetheti, e szerveket közvetlen felügyelete alá vonhatja, illetőleg felügyeletüket valamely tagja útján gyakorolhatja. Az országos hatáskörű szervek ily módon teljes egészében a Minisztertanácsnak alárendelten látják el feladatukat. A Minisztertanács és a miniszterek közötti viszonyról elmondottak általában érvényesek a Minisztertanács és az országos hatáskörű szervek vezetői közötti viszonyra is. Az alapvető eltérés az, hogy e szervek vezetői nem tagjai a Minisztertanácsnak, a Minisztertanács ülésein nem vesznek részt és — jogállásuktól függően — jogszabály-kibocsátási joguk is korlátozott. Ha az országos hatáskörű szerv vezetője államtitkár, kötelező rendelkezéseket adhat ki és ezeket a hivatalos lapban ki kell hirdetni. Ezek a rendelkezések nem lehetnek ellentétesek törvénnyel, törvényerejű rendelettel vagy a Minisztertanács rendeletével és határozatával, továbbá a miniszteri rendelettel. Ha az országos hatáskörű szerv vezetője nem államtitkár, csak az alárendelt szervek számára adhat ki utasítást, amely természetesen nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabályokkal.

A Minisztertanács feladatának ellátása során együttműködik az érdekelt társadalmi szervekkel. Ez megmutatkozik abban, hogy a Minisztertanács részére készített előterjesztéseknél ki kell kérni az érdekelt társadalmi szerv véleményét, és a Minisztertanács az érdekelt társadalmi szervet, illetőleg képviselőjét az őket érintő fontosabb ügyek tárgyalásához meghívja.

A Minisztertanács hivatali apparátusa — mint arról már említés történt — a Minisztertanács Titkárságából, a Minisztertanács Tanácsai Hivatalából és a Minisztertanács Tájékoztatási Hivatalából áll.

A *Minisztertanács Titkárságának* feladata a Minisztertanács munkájával kapcsolatos teendők ellátása. Ennek keretében szervezi és előkészíti a Minisztertanács üléseit, gondoskodik a Minisztertanács által hozott határozatok szövegezéséről, szerkeszti a hivatalos lapot, szervezi a hatályos jogszabályok gyűjteménye kiadását. A Minisztertanács Titkársága intézi a Minisztertanács elnökéhez és elnökhelyetteseihez benyújtott panaszokat és bejelentéseket, ellátja a Minisztertanács működéséhez szükséges költségvetési és gazdálkodási feladatokat, üze-

melteti a Minisztertanács rendelkezése alá tartozó intézményeket. A Titkárság ellátja a Minisztertanács elnöke és elnökhelyettesei feladataival kapcsolatos teendőket és mindazokat a feladatokat, amelyeket a Minisztertanács, annak elnöke vagy elnökhelyettesei részére meghatároznak. A Minisztertanács Titkárságához tartoznak szervezeti és gazdálkodási ügyekben az egyes kormánybizottságok titkárságai is.

A *Minisztertanács Tanácsi Hivatala* a Minisztertanács önálló országos hatáskörű szerve. A Minisztertanács a Hivatal közreműködésével látja el a tanácsok irányítását, tevékenységük törvényességi felügyeletét, valamint a tanácsok végrehajtó bizottságai központi irányítását. A Hivatal közreműködik a tanácsi elvi irányításban, tevékenységük figyelemmel kísérésében, elemzésében, ellenőrzésében és továbbfejlesztésében, a fővárosi és a megyei tanácsok végrehajtó bizottságai irányításában; elősegíti és ellenőrzi a tanácsok és a végrehajtó bizottságok tevékenységében a jogszabályok végrehajtását és a Minisztertanács által meghatározott feladatok megvalósítását; javaslatot tesz a szükséges intézkedésekre, felügyel a tanácsok és a végrehajtó bizottságok tevékenységének törvényességére. A Hivatal rendszeresen vizsgálja és értékeli a fővárosi, megyei tanácsok és végrehajtó bizottságok tevékenységét érintő területi vizsgálatait.

A *Minisztertanács Tájékoztatási Hivatala* a Minisztertanácsnak a sajtótevékenység felett felügyeletet gyakorló országos hatáskörű szerve. A Hivatal szervezi a legfőbb államhatalmi szervek és az államigazgatás vezető szervei tevékenységének propagandáját és összehangolja e szervek tájékoztatással kapcsolatos tevékenységét. Biztosítja, hogy minden fontos, munkájukhoz szükséges állami információ a sajtószervek rendelkezésére álljon. Lehetővé teszi a sajtó részvételét és biztosítja zavartalan munkakörülményeit a nagyobb jelentőségű országos és nemzetközi rendezvényeken, kezdeményezi a sajtószervek munkáját érintő jogszabályok alkotását és részt vesz azok előkészítésében. A Hivatal feladatkörébe tartozik a sajtószervek rendeltetésszerű működéséhez szükséges feltételek biztosításának elősegítése és koordinálása, valamint a sajtóval kapcsolatos engedélyezési jogkörök gyakorlása.

2. A kormánybizottságok

Az állami életben működő bizottságokról általában az Országgyűlés és a tanácsok vonatkozásában rendelkezünk kimerítő ismeretekkel. Mindkét területen részletes jogi szabályozás határozza meg a bizottságok szerepét, hatáskörét és szervezeti viszonyait. Kevésbé ismert azonban a Minisztertanács által létrehozott bizottságok jellege és működése. Tény azonban, hogy az államigazgatás legfelsőbb szerve által létrehozott bizottságok – viszonylag nagy számban – léteznek, működnek, és igen jelentős helyet foglalnak el az államigazgatás vezetésében.

A Minisztertanácsnak a bizottságok létrehozására vonatkozó alapvető jogkörét az Alkotmány 40. §-ának (1) bekezdése a következőképpen rögzíti: „A Minisztertanács meghatározott feladatkörök ellátására kormánybizottságokat alakíthat.” Ebből a rendelkezésből következett, hogy a Minisztertanács által létrehozott valamennyi bizottságot hosszú időn keresztül „kormánybizottság” névvel illettük. Ezt azért kell előrebecsítani, mivel korábban a gyakorlatban ez az elnevezés elég sok vitára adott alkalmat. E problémára a későbbiekben még kitérünk, itt azonban megjegyezzük, hogy a viták lényegében abból erednek, hogy a Minisztertanács által létrehozott vagy létrehozandó bizottságok, tehát a „kormánybizottságok” fogalmi meghatározása, szervezeti és működési rendje jogilag szabályozva – az alkotmány idézett helyét kivéve – sehol sincs. (Itt eltekintünk most azoktól a konkrét jogszabályoktól, amelyek egy-egy bizottság létrehozását rendelték el.)

Az Alkotmány rendelkezéséből a továbbiakban levonható még az a következtetés, hogy az államigazgatás legfelsőbb vezetésében funkcionáló bizottságoknak csak azok a bizottságok tekinthetők, amelyeket a Minisztertanács hozott létre. Így tehát az egyes miniszterek által létrehozott bizottságokat nem számíthatjuk az államigazgatás legfelsőbb vezetésében funkcionáló bizottságok közé, mint ahogy azok valóban nem is tekinthetők „kormánybizottságok”-nak. Ez a kijelentés annyiban szorul bővebb magyarázatra, hogy a miniszterek által létrehozott bizottságok egy részénél is kimutatható a Minisztertanács alapító közreműködése. Ez, akár kezdeményezés, akár jóváhagyás formájában jelentkezhet. Az ilyen jellegű bizottságok legtipikusabb képviselői voltak az ún. minisztériumi „kollégium”-ok. Ezek létrehozását

annak idején a Minisztertanács általában rendelte el. Időközben azonban olyan szabályozás született [1005/1968. (II. 9.) Korm. számú határozat], hogy a miniszter maga jogosult eldönteni, hogy milyen véleményező, javaslattevő, koordináló szervet hoz létre, illetve, hogy a kollégiumot megtartja-e vagy sem. Nyilvánvaló, hogy a fentiekben hivatkozott szabályozás előtt a Minisztertanács által létrehozott kollégiumi jellegű bizottságokat vagy „tanácsok”-at ma már nem sorolhatjuk a Minisztertanács által létrehozott bizottságok közé, akár működnek, akár nem. Például az 1013/1964. (V. 4.) Korm. számú határozat előírja, hogy „a Központi Földtani Hivatal elnöke mellett Földtani Tanács elnevezéssel kollégiumi jellegű tanácsadó testületet kell létrehozni”. Ezt a határozatot nyilván módosította az imént idézett 1005/1968. (II. 9.) Korm. számú határozat annyiban, hogy ma már, mint „kollégiumi jellegű” testület a Földtani Tanács nem a Minisztertanács által létrehozott szervként, hanem a Központi Földtani Hivatal elnöke által létrehozott tanácsadó testületként működik. Ilyen példa még jó néhány idézhető volna. Ezeket ma már természetesen nem sorolhatjuk a „kormánybizottságok” kategóriájába.

A szervezeti elhatárolás mellett még egy hatásköri elhatárolást is kell végeznünk: nem ismertetjük az államigazgatás legfelsőbb vezetésében közreműködő bizottságok között azokat a Minisztertanács által létrehozott bizottságokat, amelyek „kormánybizottságok” ugyan, de feladatkörük nem kizárólagosan az államigazgatás körében jelentkezik, hanem a nemzetközi gazdasági, kulturális stb. kapcsolatok ápolását, fejlesztését célozza. Ilyenek elsősorban az egyes szocialista országok viszonylatában működő kétoldalú gazdasági és műszaki-tudományos együttműködési bizottságok, a KGST különböző állandó bizottságainak magyar tagozatai stb.

Végül az Alkotmány rendelkezéseiből következik, hogy a Minisztertanács által létrehozott bizottságok feladatkörét ugyancsak a Minisztertanács állapítja meg abból kiindulva, hogy „meghatározott feladatkörök ellátására” hozza létre azokat. Ez a feladatkör-meghatározás azonban az esetek – illetve a bizottságok – többségénél nem részletező, hanem csak általános jellegű feladatkör-meghatározást jelent. (Pl. „a kiadói tevékenység előmozdítása, egybehangolása”, vagy a „beruházások koordinálása céljából” stb.)

Mindezek előrebocsátása után kíséreljük meg a működő és az államigazgatás legfelsőbb vezetésében funkcionáló bizottságok csoportosí-

tását. Kiinduló tételünk tehát az, hogy azokat a bizottságokat vesszük számba, amelyeket a Minisztertanács hozott létre az államigazgatás legmagasabb szintjén, meghatározott feladatok ellátására. Ahogyan utaltunk rá, korábban az elnevezés tekintetében nem volt egységes gyakorlat. Voltak olyan bizottságok, amelyek kifejezetten használták a „kormánybizottság” elnevezést, a bizottságok többsége azonban nem használta. Érdekes módon, az utóbbiak közé éppen azok a bizottságok tartoztak, amelyek leginkább illetékesek lettek volna rá. (Itt mindenekelőtt arra gondolunk, hogy a „kormány” jelző bizonyos fajtájú értékelést, kiemelést, minősítést jelenthet.)

Az államigazgatás központi szervei mellett működő bizottságokat gyakorlatilag lényegében három kategóriába lehet sorolni. Így beszélhetünk kormánybizottságokról, tárcaközi bizottságokról és miniszteri bizottságokról. Kormánybizottságoknak általában azokat a testületeket tekintjük, amelyek a Minisztertanács átruházott hatáskörében járnak el. E bizottságok határozatait a miniszterek, az országos hatáskörű szervek vezetői, hatóságok és egyéb szervek végrehajtani kötelesek. Ez egy olyan alapvető jogosítvány, amely lényegesen megkülönbözteti őket a többi bizottságtól. A tárcaközi bizottságok általában irányító, összehangoló, ellenőrző, illetőleg tanácsadó-véleményező hatáskört gyakorolnak. A bizottság feladatkörében hozott egyhangú állásfoglalás a bizottságban részt vevő szervek számára kötelező. Tárcaközi bizottságot nemcsak a Minisztertanács, hanem kormánybizottság is létrehozhat. Miniszteri bizottságot miniszter hozhat létre, hatásköre lényegében tanácsadó-véleményező jellegű, de az alapító szerv — hatáskörén belül — ettől eltérő jellegű tevékenységgel is megbízhatja. A következőkben csak a kormánybizottságok helyével és szerepével foglalkozunk, mivel ezekre jellemző a központi irányító tevékenység.

Korábban utaltunk arra, hogy hosszú ideig nem volt egyértelműen tisztázva a kormánybizottság elnevezés pontos tartalma. Az elmúlt évtizedek gyakorlata azonban kialakította azt az értelmezést, hogy kormánybizottság alatt azokat a Minisztertanács által létrehozott testületeket értjük, amelyek a Minisztertanács átruházott hatáskörében járhatnak el.

Az elnevezésbeli bizonytalanságra utal az is, hogy abban az időszakban, amikor még nem alakult ki egyértelműen az egyes bizottsági kategóriák pontosabb ismérve, ezeket a most kormánybizottságoknak nevezett testületeket a korábbi minisztertanácsai állásfoglalások „ál-

landó kormánybizottság"-nak nevezték, szemben a többi, ugyancsak a Minisztertanács által létrehozott bizottsággal. (Ebben az időszakban gyakori volt, hogy a tárcaközi bizottságokat is kormánybizottságoknak nevezték, pl. Leninvárosi Beruházási Kormánybizottság.) Az „állandó” jelző ma már azért sem alkalmazható, mivel ez az elnevezés egy más bizottsági kategória jelölésére használatos: így nevezik a KGST együttműködés keretében kialakult különböző bizottságokat.

A vázolt felfogásban vizsgált testületek, azaz a mai értelemben használatos kormánybizottságok kialakulása hosszú idő alatt ment végbe, s ezek még ma is elég vegyes képet mutatnak. Ennek alapján talán egyértelműen nem is lehet rögzíteni, hogy milyen igények hozták létre a különböző, kormánybizottságnak nevezhető testületeket. Sok esetben konkrét, és az adott időszakra jellemző társadalmi, gazdasági igények vagy központi célkitűzések kívánták vagy indokolták egy-egy kormánybizottság létrehozását, de arra is van példa, hogy néha szubjektív tényezők is okai voltak egy-egy testület létrehozásának.

A kormánybizottságok kialakulásának részletesebb áttekintése előtt még egy lényeges momentumra kell utalni. 1956 előtt a Minisztertanács testületi működésének olyan rendszere volt, hogy váltakozva elnökségi, illetve teljes ülést tartott. Ez azt is jelentette, hogy sok olyan kérdést, amit ma az egyes kormánybizottságok tárgyalnak, tehát amelyek a Minisztertanács tagjainak csak szűkebb körét érintette, a Minisztertanács elnöksége tárgyalta meg. Nyilvánvaló, hogy ilyen szervezeti működés mellett kevésbé volt szükség kormánybizottságra mint ma, amikor a Minisztertanács csak teljes ülési formában fejt ki tevékenységét, miután a Kormánynak külön elnöksége mint testület, nincs.

Az előbbiek figyelembevételével mellett nem tűnik meglepőnek, hogy 1956 előtt a Minisztertanács szintjén lényegében csak két kormánybizottsági jellegű külön testület működött. Egyik volt a Honvédelmi Tanács, a másik pedig a Gazdasági Kapcsolatok Bizottsága. Az előbbi tevékenységi köre lényegében megegyezett a mai Honvédelmi Bizottság tevékenységi körével, míg a Gazdasági Kapcsolatok Bizottsága a nemzetközi gazdasági együttműködéshez kapcsolódó feladatok ellátására volt hivatott.

Az 1956-ot követő időszak bonyolultabb feladatai, valamint a Minisztertanács testületi működésének akkori jellege megkívánta, hogy a Minisztertanács gazdasági tárgyú határozatai gondosabb előkészítést kapjanak és ezért a Minisztertanács még 1956 végén, e feladatok ellá-

tására létrehozta a Gazdasági Bizottságot. Rövidesen egyértelműen azt is kimondta, hogy a gazdasági kihatásokat is tartalmazó, vagy gazdasági természetű bármely előterjesztést csak akkor tárgyal, ha azt a Gazdasági Bizottság előzetesen megtárgyalta. E rendelkezésből nyilvánvaló, hogy a Gazdasági Bizottság akkori feladatköre lényegében előkészítő jellegű volt, bár már akkor született olyan állásfoglalás, hogy a kisebb horderejű gazdasági kérdésekben a Gazdasági Bizottság elnöke a Minisztertanács nevében határozatot adhasson ki. További lépés volt, hogy a Gazdasági Kapcsolatok Bizottsága megszűnt és feladatkörét a Gazdasági Bizottság vette át. Nem sok idő múlva azonban, 1959-ben a Minisztertanács a Gazdasági Bizottság feladatköréből leválasztotta a nemzetközi gazdasági kapcsolatok tevékenységének irányítására és koordinálására vonatkozó feladatkört és ennek ellátására létrehozta a Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Bizottságát.

Az akkori fejlődési szakasz központi irányítási igényeinek megfelelően, tehát 3 kormánybizottságnak nevezhető testület működött: a Gazdasági Bizottság, a Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Bizottsága és a Honvédelmi Tanács, amely rövidesen Honvédelmi Bizottság elnevezéssel folytatta tevékenységét. Míg e testületekre korábban inkább az előkészítő jelleg volt jellemző és nem a döntéshozatali hatáskör, ebben az időszakban már kialakult jelenlegi hatáskörük. Egy évtizeden át ezek a testületek segítették a Minisztertanács tevékenységét, és körülhatárolt feladatkörükben működésük eredményesnek volt nevezhető.

1969-ben hozta létre a Minisztertanács a tudományos kutatás egységes állami irányítására, a magyar tudományos kutatás és a nemzetközi tudományos kapcsolatok összehangolására, a tudománypolitikai tervek kialakítására és megvalósításának szervezésére a Tudománypolitikai Bizottságot. Ekkor már kifejezetten úgy rendelkezett a Minisztertanács, hogy a Bizottság határozatai az *állami* szervekre kötelezőek. Mint láttuk, a korábban működő kormánybizottságok alapításánál ilyen jellegű deklaráció nem történt, azonban ténylegesen a többi kormánybizottság is hasonló hatáskörrel működött, mely a gyakorlat során alakult ki.

A kormánybizottsági jellegű testületek létrehozásának egy újabb szakaszát jelentette az 1970-es évek középső időszaka, amikor is néhány év alatt a kormánybizottságok száma megduplázódott. Ennek a szakasznak első állomását az jelentette, hogy 1973-ban a Gazdasági

Bizottság megszűnt és létrejött az Állami Tervbizottság. 1974-ben a Minisztertanács létrehozta az Állami Ifjúsági Bizottságot, mely 1970 óta más szervezeti formában már bizonyos mértékig működött. Ugyancsak ebben az évben került létrehozásra az Országos Közművelődési Tanács, 1977-ben hozták létre a Kulturális Kapcsolatok Tanácsát, majd pedig az Országos Környezet- és Természetvédelmi Tanácsot. E szervezeti intézkedések következtében tehát ebben az időszakban 8 kormánybizottságnak minősülő testület létezett. Az ezeket a testületeket alapító minisztertanácsi határozatok már egyértelműen rögzítették, hogy a testületek határozatai minden állami szervre kötelező jellegűek, amely lényegében azt jelenti, hogy e testületek, a részükre a Minisztertanács által meghatározott feladatkörön belül a Minisztertanács átruházott jogkörében járhatnak el.

1980. év közepén a Minisztertanács újra felülvizsgálta egyes kormánybizottságok helyzetét és ennek nyomán újrászabályozta az Állami Tervbizottság feladatkörét; megszüntette a Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Bizottságát és a Kulturális Kapcsolatok Tanácsát, létrehozta a Gazdasági Bizottságot.

Jelenleg tehát 7 kormánybizottságnak tekinthető testület működik, amelyből 5 bizottság, 2 pedig tanács elnevezést visel. Ezek a következők:

– *Állami Tervbizottság* a központi állami gazdaságirányítás és a gazdasági tervezés makroszintű (népgazdasági szintű) kérdéseivel foglalkozik. Feladata a népgazdaság tervszerű, arányos fejlődésének elősegítése, központi irányításának szervezett összehangolása, a népgazdasági tervezés hatékonyságának növelése. E feladatkör a különböző időtávra szóló (hosszú távú, középtávú és éves) népgazdasági tervek és az állami költségvetés kialakításával, a gazdasági szabályozó rendszer és a gazdaságirányítás intézményi rendje fejlesztésével összefüggő központi döntések meghozatalára, illetőleg előkészítésére terjed ki. Az előkészítő funkció azt jelenti, hogy az adott téma (pl. a népgazdasági terv) az Állami Tervbizottságban történt megtárgyalás után kerül a Minisztertanács elé, amely a döntést hozza. [L.: 1023/1980. (VII. 15.) Mt. h.]

– *Gazdasági Bizottság* feladata kettős: az éves népgazdasági terv végrehajtásához szükséges folyamatos állami irányítás, továbbá a nemzetközi gazdasági kapcsolatok irányítása.

Mindkét funkció lényegében koordináló, összehangoló jellegű.

A belső gazdaságirányítás terén feladata az egyes gazdaságirányító szervek (minisztériumok, országos hatáskörű szervek) tevékenységének összehangját szolgáló döntések meghozatala, az éves népgazdasági terv végrehajtása során a szabályozók operatív eszközeinek egymással és a terv célkitűzéseivel részleteiben is összehangolt működtetésének biztosítása. Ennek keretében folyamatosan figyelemmel kíséri a gazdasági döntések végrehajtását, elősegíti a népgazdasági tervben foglalt, egymáshoz kapcsolódó ágazatközi feladatok végrehajtásának összehangolását.

A nemzetközi gazdasági kapcsolatok terén ellátja a KGST-vel összefüggő tevékenységek elvi irányítását, a szocialista országokkal folyó kétoldalú gazdasági, és az ehhez kapcsolódó műszaki-tudományos együttműködés elvi irányítását; elemzi az egyes fejlett tőkés és fejlődő országokkal fennálló gazdasági kapcsolatokat és meghatározza irányukba a hosszabb távú külgazdasági irányelveket.

Közbevetőleg megjegyezzük, hogy nagy általánossággal a két bizottság feladatköre úgy jellemezhető, hogy a népgazdasági terveket az Állami Tervbizottság előkészíti, kidolgozza – a Minisztertanács jóváhagyja – a Gazdasági Bizottság a végrehajtást kíséri figyelemmel. Mint említettük, ez valóban csak általában érvényes, hiszen a terv végrehajtásának figyelemmel kísérése valamennyi központi irányító szervnek ad feladatot. [L.: 1024/1980. (VII. 15.) Mt. h.]

– *Honvédelmi Bizottság*: a honvédelemről szóló 1976. évi I. tv. rendelkezése szerint a Minisztertanács a honvédelemmel kapcsolatos egyes feladatait – az általa megállapított körben – e bizottság útján látja el.

– *Tudománypolitikai Bizottság* feladata a Minisztertanács által meghatározott elvek és hatáskör szerint a tudománypolitika kialakítása és elvi irányítása, a tudományos kutatás és a műszaki fejlesztés állami irányításának szervezett összehangolása, közreműködés a társadalom- és gazdaságpolitikai döntések tudományos megalapozásában, a tudományos ismeretek és a kutatási eredmények gyakorlati alkalmazásának elősegítése, a nemzetközi tudományos kapcsolatok fejlesztése elveinek, fő céljainak és irányainak meghatározása. [L.: 1016/1978. (VI. 10.) Mt. h.]

– *Állami Ifjúsági Bizottság* feladata az ifjúság és az általános iskolás korú gyermekek nevelésének fokozott elősegítése, az ifjúságpolitika állami feladatai központi irányításának összehangolása, az ifjúságról

szóló 1971. évi IV. törvény végrehajtásának ellenőrzése. [L.: 1028/1974. (VI. 13.) Mt. h.]

— *Országos Közművelődési Tanács* feladata a közművelődési tevékenység irányításának összehangolása, ellenőrzése, a közművelődési tevékenység hatékonyságának fejlesztése. (A Tanács ülései közti időszakban — a Tanács hatáskörében — a Tanács elnöksége jár el. [L.: 1035/1974. (VII. 10.) Mt. h.]

— *Országos Környezet- és Természetvédelmi Tanács* feladata az állami és társadalmi szervek környezet- és természetvédelmi tevékenységének összehangolása, az ez irányú feladatok végrehajtásának ellenőrzése, a környezet- és természetvédelem fontosabb kérdéseiben állásfoglalás kialakítása [L.: 1035/1977. (VIII. 28.) Mt. h.]

Bár e testületek jogállása a rájuk vonatkozó szabályozások alapján egyöntetűnek mondható, ennek ellenére feladatkörükből adódóan hatáskörük gyakorlása és hozott döntéseik jellege meglehetősen eltérő képet mutat. Nagy általánosságban az mondható, hogy egyes bizottságok valóban döntési hatáskörrel rendelkező szervek, és döntéseik nagymértékben mentesítik a Minisztertanácsot az egyedi, az operatív vagy kisebb jelentőségű ügyekkel való foglalkozás alól. Ebbe a körbe sorolható mindenekelőtt az Állami Tervbizottság és a Gazdasági Bizottság, de feladatkörén belül a Honvédelmi Bizottság is.

Az úgynevezett tanács jellegű testületekre az a jellemző, függetlenül a részükre biztosított hatáskörtől, hogy inkább ajánlás, direktíva jellegű állásfoglalásokat hoznak és nem annyira konkrét, egyedi, operatív ügyek megtárgyalását végzik, hanem átfogóbb, koncepcionálisabb kérdésekkel foglalkoznak. Ide sorolható elsősorban az Országos Környezet- és Természetvédelmi Tanács, valamint az Országos Közművelődési Tanács. De nagymértékben jellemző ez az Állami Ifjúsági Bizottságra és a Tudománypolitikai Bizottságra is.

Mindenesetre elmondható, hogy a kormánybizottságok jelentős helyet töltenek be államigazgatási rendszerünkben. Döntéseikkel, állásfoglalásaikkal, ajánlásaikkal alapvetően befolyásolják valamennyi állami szerv, és ezek működésén keresztül az egész társadalom helyzetét, tevékenységét. Mint új típusú irányító szervek, működésükkel hozzájárulnak az egész szocialista államigazgatás fejlődéséhez, korszerűsítéséhez.

3. A minisztériumok

Az államigazgatás központi irányításának olyan hivatala, amely teljes jogkörrel és felelősséggel egy-egy adott államigazgatási ágazat vagy tevékenység irányítását végzi. Úgy is mondható, hogy egy-egy minisztérium a feladatkörébe tartozó ágazat (mezőgazdaság, ipar, oktatás) legfelsőbb igazgatási szerve, s mint ilyen megvalósítja a kormányzat irányítási feladatait. A többi központi hivataltól alapvetően két tényező különbözteti meg: egyrészt, hogy vezetője a miniszter, aki tagja a Minisztertanácsnak (Kormánynak) és ily módon részese a Minisztertanács irányító tevékenysége kialakításának is, másrészt — s jórészt az előbbiből adódó különbség —, hogy a miniszter mindenkre kötelező jogszabályokat adhat ki, az ún. miniszteri rendeleteket. E fontos jogosítványokból ered, hogy minisztériumot csak az Országgyűlés, illetve annak jogkörében eljárva az Elnöki Tanács hozhat létre vagy szüntethet meg, továbbá, hogy a miniszteri tisztség nem kinevezés, hanem választás útján jön létre. A választás az Országgyűlés, illetve az Elnöki Tanács hatáskörébe tartozik.

Magyarországon jelenleg 14 minisztérium van. Ezek a következők:

Belkereskedelmi Minisztérium

Belügyminisztérium

Egészségügyi Minisztérium

Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium

Honvédelmi Minisztérium

Igazságügyi Minisztérium

Ipari Minisztérium

Közlekedési Minisztérium

Külkereskedelmi Minisztérium

Külügyminisztérium

Mezőgazdasági és Élelmezésügyi Minisztérium

Művelődési Minisztérium

Pénzügyminisztérium

Országos Tervhivatal

A minisztérium elnevezése jelzi, hogy lényegében melyik ágazat központi irányító szerve. Egy-egy minisztérium feladatkörét a Minisztertanács határozza meg. Az így meghatározott feladatok részle-

tesebb kimunkálása, a minisztérium szervezetének kialakítása az illetékes miniszter feladata.

A minisztériumok felsorolásából kitűnik, hogy hazánkban viszonylag kevés számú minisztérium van. Az, hogy mennyi minisztérium legyen, mindig az adott ország társadalmi rendszerétől, gazdálkodási formáitól, végső fokon kormányzati céljaitól függ. Mostani helyzetünkben, amikor arra törekszünk, hogy az irányított szervek, vállalatok, intézmények, szövetkezetek, tanácsok fokozottabban önállósodjanak, az a cél, hogy az irányító minisztériumok száma csökkenjen és az operatív beavatkozás helyett átfogó, elvi irányítást gyakoroljanak. Ezzel magyarázható az elmúlt években végrehajtott több olyan intézkedés, amely csökkentette a minisztériumok számát: a Kulturális Minisztérium és Oktatási Minisztérium összevonása Művelődési Minisztériummá, a három ipari minisztérium megszüntetése és az Ipari Minisztérium létrehozása, a Munkaügyi Minisztérium megszüntetése.

A miniszter, illetve a minisztérium alapvető feladata a hatáskörébe tartozó államigazgatási ágazatok országos irányítása. E feladatokat a népgazdasági terv, a törvények és más jogszabályok keretei között a rendelkezésére bocsátott eszközökkel, más szervekkel együttműködve látja el. Ennek keretében irányítja az alárendelt államigazgatási szerveket és a felügyelete alá rendelt vállalatokat. Ún. gazdasági ágazati irányítási jogkörében a más minisztériumok felügyelete alá tartozó szervek ágazati tevékenységét is jogosult irányítani, meghatározott eljárási rendben. (Pl. az építési tevékenységet más minisztériumok tekintetében is az építésügyi és városfejlesztési miniszter irányítja.) Jogszabályokat adhat ki, melyekkel szabályozhatja feladatkörén belül valamennyi állampolgár és szerv magatartását.

Fontos feladata a hatáskörébe utalt társadalmi szervezetek, valamint szövetkezetek állami felügyelete, továbbá a tanácsok végrehajtó bizottságai megfelelő szakigazgatási szerveinek országos irányítása. Mint közismert, a tanácsok végrehajtó bizottságainak építési, pénzügyi, ipari stb. osztályai vannak. Ezek tevékenységét végső fokon – a végrehajtó bizottság útján – az illetékes miniszter irányítja.

A minisztérium egyik alapvető feladata, hogy a népgazdasági érdekeket és lehetőségeket figyelembe vevő ágazati műszaki-gazdasági koncepciókat és fejlesztési javaslatokat dolgozzon ki, illetve ilyenek készítésénél működjön közre. Ez lényegében a népgazdasági tervek

kidolgozásában való közreműködést is jelenti. Ehhez kapcsolódik, hogy részt vesz a jóváhagyott tervek megvalósítását biztosító gazdasági szabályozó rendszer kidolgozásában, döntésre való előkészítésében és megvalósításának összehangolásában. A gazdaságirányítás rendszerének megfelelően a miniszter, illetve a minisztérium elemzi és értékeli a gazdálkodó szervezetek tevékenységét és gondoskodik a szervek működésének ellenőrzéséről is.

Kiemelt feladatként jelentkezik a minisztérium felügyelete alá tartozó vállalatok és intézmények működésének biztosítása, a működéshez szükséges feltételek megteremtése. E feladatkörön belül a miniszter hatáskörébe tartozik a vállalatok alapításának, átszervezésének és megszüntetésének jogköre, ugyanígy adott esetben egyes intézmények létrehozása, átszervezése és megszüntetése.

A felsorolt feladatkörökön túlmenően a minisztérium ellát konkrét igazgatási, hatósági teendőket; így meghatározott hatósági ügyekben a végső döntésre jogosult szerv, illetve alsóbb szintű szervek döntései elleni jogorvoslatok elbírálója.

A feladatok különböző súllyal, illetve jelleggel tükröződnek az egyes minisztériumok munkájában. Így pl. az Egészségügyi Minisztérium vonatkozásában nyilvánvaló, hogy elsősorban az egészségügyi intézmények (kórházak, rendelőintézetek stb.) megfelelő irányítása és működésük feltételeinek biztosítása a fő feladat, emellett jelentősek hatósági funkciói is. Az Ipari Minisztériumnál viszont a vállalati irányításból adódó feladatok a jellemzőek, figyelembe véve a fejlesztési koncepciók kidolgozásának szükségességét is. Ugyanakkor vannak egyes minisztériumok, amelyeket nem ágazati minisztériumnak, hanem ún. funkcionális minisztériumnak neveznek. Ezeknél nem annyira a konkrét hatósági, vagy vállalatfelügyeleti tevékenység a jellemző, hanem általánosabb jellegű, valamennyi minisztériumot is érintő gazdálkodási, szabályozási feladatok kerülnek előtérbe. Ilyen pl. a Pénzügyminisztérium, amely az egész költségvetési gazdálkodás irányítója és szabályozója. Ebből az eltérésből adódóan lehet beszélni tehát ágazati minisztériumról, amely ténylegesen egy-egy ágazat tekintetében jogosult intézkedni, illetőleg funkcionális minisztériumról, amely – ahogy erről említés történt – valamennyi ágazatra nézve lát el feladatokat.

A minisztériumnak egyszemélyi felelős vezetője a miniszter. A minisztérium részére megállapított összes hatáskör a minisztert illeti

meg. Természetesen egyes feladatait — amelyek döntően a konkrét igazgatási teendőkre vonatkoznak — átruházhatja helyetteseire, illetve a minisztérium egyes szerveire. A miniszter alkotmányos jogállása kiemelkedik a többi vezető közül. A Minisztertanács tagjaként szavazati joggal rendelkezik a Minisztertanács ülésein és tanácskozási joga van az Országgyűlés ülésein. Ehhez tartozik a már említett rendeletalkotási jogköre is. Természetesen mindebből eredően tevékenységéért felelősséggel tartozik az Országgyűlésnek, illetve a Népköztársaság Elnöki Tanácsának és a Minisztertanácsnak.

A miniszter teljes jogkörű helyettesítője a minisztériumi államtitkár. Korábban ezt a funkciót a miniszter első helyettesének is nevezték. Ez a teljes körű helyettesítés azonban csak arra az esetre vonatkozik, ha a miniszter valamilyen okból tevékenységében akadályoztatva van, illetve amikor távol van. A minisztériumi államtitkár kiemelt jogállását jelzi az is, hogy kinevezése az Elnöki Tanács hatáskörébe tartozik.

A minisztérium vezető tisztségviselői közé tartoznak még a miniszterhelyettesek. Egy minisztériumban általában több miniszterhelyettes működik; fő feladatuk, hogy a minisztert a vezetésben és az irányításban támogassák. Ügymint a miniszter állapítja meg, őket a Minisztertanács nevezi ki.

A minisztérium erősen tagolt, viszonylag nagy létszámú belső szervezettel látja el működését. Ez a szervezet általában főosztályokra tagolódik és egy-egy főosztály különböző szakmai vagy egyéb szempontok szerint szakosítva végzi munkáját. A főosztályok élén főosztályvezetők állnak, akiket közvetlenül a miniszter, az államtitkár vagy egy-egy miniszterhelyettes felügyel. A főosztályokon belül osztályok és csoportok működnek. Külön kiemelésre érdemesnek az ún. minisztériumi titkárságok (sok helyen igazgatási és jogi főosztály az elnevezésük), mivel e szervek feladata a minisztériumon belül az egyes szervezeti egységek működésének összehangolása, más külső szervekkel a kapcsolattartás és nem utolsósorban a lakossággal való kapcsolattartás lehetőségének a megteremtése is (fogadóórák szervezése, tájékoztatás adása stb.).

A minisztérium szervezetéhez kapcsolódnak még különböző intézetek, amelyeknek alapvető feladatuk, hogy tudományos kutatásokkal, elemzésekkel, távlati fejlesztési tervek kidolgozásával segítsék a minisztérium munkáját.

Köznapi szóhasználatban az országos hatáskörű szerv alatt olyan szervet értünk, amely „országos” jelleggel, azaz az egész országra kiterjedően végez valamilyen tevékenységet. Ilyen tág fogalomkörbe nagyon sok szerv beleférne. Olyan országos hatáskörű központi állami irányító szerv viszont, amely az államigazgatás központi irányító szervei közé sorolható, már szűkebb kört fog át. Ezeknek egy közös jellemző tulajdonságuk van: mindegyikük a Minisztertanács közvetlen felügyelete alá tartozik. Ezek olyan központi hivatalok, amelyek pontos elnevezése: a Minisztertanács közvetlen felügyelete alá tartozó országos hatáskörű szervek. A következőkben ezekről lesz szó.

Az országos hatáskörű állami szerv állami szervezetünknek olyan központi hivatala, amely meghatározott feladatkörén belül az egész országra kiterjedően jogosult tevékenykedni. Ez a tevékenység esetenként hatósági intézkedést, valamilyen szolgáltatást vagy más állami szervek munkájának elősegítését, látásmasztását jelentheti.

Állami igazgatásunk tipikus központi szakigazgatási szervei a minisztériumok. Az országos hatáskörű szervek mind szervezetüket, mind működésüket nézve, lényegében megegyeznek a minisztériumokkal. Egy alapvető különbség azonban van. Ez a különbség abban jelentkezik, hogy a minisztérium vezetője miniszter (lényegében ezért minisztérium), az országos hatáskörű szerv vezetője viszont nem miniszter. Ennek döntő jelentősége van, mivel a miniszter a Minisztertanács (Kormány) tagja és ilyen minőségében közvetlenül is részt vesz a kormányzati munkában.

Nagy általánosságban az mondható, hogy központi igazgatási feladatok ellátása céljából minisztériumot akkor szerveznek, ha az adott irányítási, szervezési feladatok kiemelkedő jelentőségűek. Ilyenek az ipar, mezőgazdaság, oktatás stb. Viszont országos hatáskörű szerv létrehozására olyankor kerül sor, amikor az ellátandó feladatok ugyan jelentősek és fontosak, de az alapvető ágazatokhoz viszonyítva mégsem indokolják a miniszteriális irányítást. Persze mindez nagy általánosságban igaz, hiszen az adott ország hagyományai, szokásai is befolyásolják a szervezeti megoldásokat. Ugyanakkor a feladatok változása is alakíthatja a szervezeti döntéseket. Az előbbiekre példa, hogy vannak országok, ahol vízügyi vagy környezetvédelmi minisztérium van, az utóbbira példa, hogy nálunk éppen a közelmúltban a Munka-

ügyi Minisztériumot megszüntették és helyette Állami Bér- és Munkaügyi Hivatalt hoztak létre. Mindebből következtethető, hogy az országos hatáskörű szervek köre és száma meglehetősen változékony, időnként egyet-egyet megszüntetnek, illetve létrehoznak, mindig az adott állami, társadalmi szükségletek függvényében.

Az országos hatáskörű szervek tehát a minisztériumokhoz hasonló központi igazgatási szervek. Egyes kivételektől eltekintve, lényegében irányítási feladatokat látnak el és az operatív feladatokat általában alárendelt szerveik végzik.

E szervek fontos és döntő jellemzője, jogállásuk meghatározója, hogy közvetlenül a Minisztertanács látja el felügyeletüket. Ebből következik, hogy létrehozásuk és megszüntetésük is általában a Minisztertanács hatáskörébe tartozik.

Ezeket a központi hivatalokat teljes pontossággal a Minisztertanács közvetlen felügyelete alá tartozó országos hatáskörű szerveknek nevezzük. Ilyen központi szervünk jelenleg 27 van. Egy részük vezetője államtitkár, ezért felsorolásukat is erre figyelemmel adjuk.

Államtitkár által vezetett szervek:

Állami Bér- és Munkaügyi Hivatal
Állami Egyházügyi Hivatal
Központi Statisztikai Hivatal
Magyar Nemzeti Bank
Magyar Posta
Minisztertanács Tanácsi Hivatala
Minisztertanács Tájékoztatási Hivatala
Országos Anyag- és Árhivatal
Országos Környezet- és Természetvédelmi Hivatal
Országos Testnevelési és Sporthivatal
Országos Vízügyi Hivatal

Nem államtitkár által vezetett szervek:

Központi Földtani Hivatal
Központi Népi Ellenőrzési Bizottság
Magyar Kereskedelmi Kamara
Magyar Rádió
Magyar Televízió

Magyar Szabványügyi Hivatal
Magyar Távirati Iroda
Magyar Tudományos Akadémia
Munkásórség Országos Parancsnoksága
Országos Bányaműszaki Főfelügyelőség
Országos Meteorológiai Szolgálat
Országos Mérésügyi Hivatal
Országos Munkavédelmi Főfelügyelőség
Országos Műszaki Fejlesztési Bizottság
Országos Találmányi Hivatal
Országos Társadalombiztosítási Főigazgatóság

A két csoport között a megkülönböztetés tehát a szervek vezetőinek a jogállásán alapszik. Az államtitkár és a nem államtitkár vezetők közötti jogállásbeli különbséget lényegében az adja, hogy az Alkotmány szerint az országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkár – a Minisztertanács által meghatározott feladatkörében – kötelező rendelkezéseket adhat ki (ún. államtitkári rendelkezéseket), a nem államtitkár által vezetett országos hatáskörű szerv vezetőjének ez a jogosultsága nincs meg, részére utasítás kiadási jog van biztosítva. Az utasítás lényegében csak a felügyelete alá tartozó szervek részére tartalmazhat rendelkezéseket. Ez alól kivétel a KNEB elnöke, aki mint a Minisztertanács tagja, rendeletet adhat ki.

A vezetők jogállását tekintve a másik lényeges különbség az, hogy az államtitkár az Országgyűlésnek, az Elnöki Tanácsnak és a Minisztertanácsnak, míg a többi szerv vezetője közvetlenül a Minisztertanácsnak tartozik felelősséggel. A vezetők ez eltérő jogállásából adódóan bizonyos különbség mutatkozik kinevezésüket illetően is. A Minisztertanács közvetlen felügyelete alá tartozó országos hatáskörű szerv vezetőjét – a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnökének kivételével – a Minisztertanács nevezi ki. Ebből következik, hogy államtitkárok esetében kettős kinevezés történik: egyrészt kinevezi őket a Minisztertanács az adott szerv vezetőjévé, másrészt az Elnöki Tanács a Minisztertanács javaslata alapján kinevezi őket államtitkárrá. A többi országos hatáskörű szerv esetében a vezetőt minden esetben a Minisztertanács nevezi ki.

Valamennyi, a Minisztertanács közvetlen felügyelete alá tartozó országos hatáskörű szerv vezetőjének alapvető kötelezettségei és jogai

azonosak, tehát a jogszabályok keretei között kötelesek önállóan mindent megtenni annak érdekében, hogy a szerv rendeltetésszerű feladatait maradéktalanul ellássa, és jogosultak önálló kezdeményezésre minden olyan kérdésben, amely ezt elősegíti. Ennek keretében jogosultak a Minisztertanácshoz előterjesztéseket és javaslatokat benyújtani. Mindebből ered felelősségük, mely a jogszabályok végrehajtására, a feladatkörükbe tartozó államigazgatási ágak vezetésére és az alájuk rendelt szervek irányítására terjed ki.

Valamennyi felsorolt szerv közvetlen felügyeletét a Minisztertanács ténylegesen elnöke, elnökhelyettesei, illetőleg tagjai útján látja el. A Minisztertanács azonban a felügyelet gyakorlásával más személyeket is megbízhat (pl. egy másik országos hatáskörű szerv vezetőjét), akiket ebben az esetben a felügyelet tekintetében ugyanazok a jogok és kötelezettségek illetnek meg, mint a Minisztertanács tagját. A felügyelet tartalma arra irányul, hogy az országos hatáskörű szerv az alapításáról szóló jogszabályban megállapított keretek között tevékenykedjék és a rávonatkozó jogszabályokban meghatározott feladatait végrehajtsa. A Minisztertanács által adott felügyeleti megbízás személyre szóló, és ez nem rendeli az országos hatáskörű szervet a felügyeletet gyakorló személy által vezetett minisztérium (országos hatáskörű szerv) alá.

Az ismertetett országos hatáskörű szervek teljes önállósággal rendelkeznek, s így önálló központi hivatalok. Ismereteseek azonban más központi szervek is, amelyek szintén országos hatáskörrel rendelkeznek, országos hatáskörű szerveknek is nevezik őket, de nem tartoznak a Minisztertanács közvetlen felügyelete alá. Ezek a szervek lényegében minisztériumi szervek, mert valamely minisztérium szervezetéhez tartoznak és közvetlenül a miniszter felügyeli működésüket. Feladatuk szinte kizárólag hatósági jellegű és ezért a minisztériumon belül önálló jogkörrel működnek. Ilyen szerv valamennyi minisztériumnál található. Példaszerűen néhányat megemlítünk: az Ipari Minisztériumnál az Országos Energiagazdálkodási Hatóság, az Egészségügyi Minisztériumnál a Közegészségügyi-Járványügyi Felügyelet, a Honvédelmi Minisztériumnál a Polgári Védelem Országos Parancsnoksága. Mint említettük, minden minisztériumon belül vannak ilyen szervek. Ezeket tehát közvetlenül nem a Minisztertanács felügyeli, így nem is tartoznak az előbbieken tételesen felsorolt országos hatáskörű szervek közé.

II. A jogalkotás rendje

A választási rendszer keretében létrehozott állami szervek egyik alapvető jogosultsága a jogalkotás. Mi a jog és mi a jogalkotás? A jog lényegében nem más, mint a hatalmat gyakorlók törvényerőre emelt akarata. Hazánkban minden hatalom a dolgozó népé, így tehát jogunk a dolgozó nép törvényerőre emelt akarata. Ennek az akaratnak kifejezői a nép által közvetlenül vagy közvetve megválasztott állami szervek, amelyek mindezt a jogalkotás gyakorlásával valósítják meg.

A jog ténylegesen a jogszabályok összessége, a jogszabályok pedig a különböző elnevezéssel kibocsátott szabályozások gyűjtő elnevezése. A jog és a jogszabályok lényeges ismérve, hogy magatartásokat szabályoznak, tehát bizonyos magatartást megengednek, eltűrnek, előírnak, megtiltanak vagy büntetnek, azaz általánosan mondvá, jogot és kötelezettséget alapítanak. Ugyancsak lényeges ismérve a jognak és a jogszabálynak, hogy azokat mindenki köteles figyelembe venni és betartani, mert ellenkező esetben állami kényszerítő eszközök alkalmazására kerül sor.

Általában közismert, hogy hazánkban a legmagasabb rendű jogszabály a törvény, melyet az Országgyűlés alkot. Ezzel teljesen egyenrangú jogszabály a törvényerejű rendelet, melyet az Országgyűlés ülésszakai közötti időben a Népköztársaság Elnöki Tanácsa alkot. A jogszabályok sorában – szakmai nyelven a jogszabályok hierarchiájában – következik a minisztertanácsi rendelet, illetve határozat, továbbá a miniszteri rendelet és az államtitkári rendelkezés. Mindezek mellett a miniszter, illetve országos hatáskörű szerv vezetője kiadhat még utasítást, melyet azonban általános érvényű jogszabálynak nem tekinthetünk, mivel abban csak az állami szervekre nézve szabad rendelkezni. Végül meg kell említenünk, hogy a tanácsok kiadhatnak tanácsrendeletet, illetve hozhatnak általános jellegű határozatot.

Ennyiféle jogszabályi forma mellett óhatatlanul felmerül az a kérdés, hogy szükség van-e ennyi jogszabályi formára és ha igen, mi a különbség közöttük. Messzire vezetne annak kifejtése, hogy jogelméletileg vázoljuk a jogszabályi rend ilyen jellegű kialakítását, annál is inkább, mivel államonként is változik a jogszabályok hierarchiája. Annyit azonban le kell szögeznünk, hogy a jogszabályalkotó szerveket az Alkotmány rögzíti és ebből következően ezek a szervek hatáskörük keretén belül valamennyi állampolgárra kötelező szabályokat adhatnak

ki azon jogszabályi formák keretében, amelyeket felsoroltunk. Nyilvánvaló, hogy a legmagasabb rendű jogszabályalkotó szerv az Országgyűlés, szuverenitásából eredően minden állampolgárra és szervre mindenféle ügyben rendelkezhet. Az Országgyűlés jogszabályait törvény formájában alkotja meg. Ezek a törvények alapvető szabályokat tartalmaznak, az állampolgárok és valamennyi szerv alapvető jogait és kötelezettségeit állapítják meg. Ennek során megállapítja az Országgyűlés a Minisztertanács hatáskörét is. Ezt az Alkotmány tartalmazza.

A Minisztertanács alkotmányos hatáskörén belül ugyancsak mindenkre nézve kötelező rendeletet és határozatot hozhat, mivel a Minisztertanács az Országgyűlés által létrehozott legmagasabb szintű végrehajtó és rendelkező szerv. Az Országgyűlés által alkotott törvény és a Minisztertanács által kiadható jogszabályok között helyezkedik el a Népköztársaság Elnöki Tanácsa által kiadható törvényerejű rendelet, mint jogszabályi forma. A törvényerejű rendelet egyenrangú jogszabály a törvénnyel, amely azt is jelenti, hogy adott esetben a törvényerejű rendelet a törvényt is módosíthatja. E rendelkezés alól egyedüli kivétel az alkotmány törvény, melyet csak az Országgyűlés módosíthat, illetve változtathat meg.

A Minisztertanács állapítja meg a miniszterek és országos hatáskörű szervek hatáskörét és a miniszter, illetve országos hatáskörű szerv vezetője adhatja ki e hatáskörön belül rendeleteit, rendelkezéseit, illetve utasításait. A rendelet az adott miniszter hatáskörén belül mindenkre nézve tartalmazhat rendelkezéseket; az államtitkári rendelkezés ugyanilyen jogforrás. Az utasítás — ahogyan már utaltunk rá — csak az állami szervekre tartalmazhat rendelkezéseket.

A hatáskörre való többszöri utalás azért jelentős, mivel ennek a jogszabályok kiadása tekintetében alapvető jelentősége van. Ez olyan formában értendő, hogy nem volna helyes, ha pl. a Minisztertanács hatáskörébe tartozó kérdést magasabb szintű jogszabály szabályozna, hiszen ez hatáskörelvonást jelentene. De ugyanez a helyzet a miniszteri szintű jogszabályoknál is. Természetesen e kérdések a gyakorlatban mereven nem választhatók el és sok esetben a jogszabályszerkesztés során kell kialakítani azokat a módszereket és célkitűzéseket, amelyek e követelmény megvalósítását eredményezik.

Összefoglalásul tehát az állapítható meg, hogy hazánkban hat fajta általános érvényű, tehát mindenkre kötelező erejű jogszabály (szakmai nyelven: jogforrás) van.

Ezek:

- törvény
- törvényerejű rendelet
- minisztertanácsi rendelet
- miniszteri rendelet
- államtitkári rendelkezés
- tanácsrendelet.

Ezeket a jogszabályokat a jogalkotó szervek a hatáskörükbe tartozó kérdések szabályozására hozhatják, tehát pl. a törvény mindenre és mindenkire kötelező szabályokat tartalmazhat, de pl. a belkereskedelmi miniszter rendelete csak a belkereskedelmet érintően, és a tanács rendelete csak a tanács igazgatási területére kiterjedően tartalmazhat szabályozást.

Szó volt még határozatokról – amelyet az Országgyűlés, az Elnöki Tanács és a Minisztertanács is hozhat –, adott esetben ezek is jogforrásoknak tekinthetők, de érvényük rendszerint nem általános jellegű és inkább csak az állami szervekre tartalmaznak előírásokat.

Az utasítás elnevezésű szabályok jogforrásnak nem tekinthetők, ezek csak a felügyelt állami szervekre irányadóak.

A jogalkotáshoz kapcsolódó két fontos tevékenység: a jogszabályszerkesztés, illetve a jogszabályok közzététele, azaz kihirdetése.

A jogszabályalkotás legelső stádiuma abban jelentkezik, hogy vizsgálni, elemezni kell az adott termelési és társadalmi viszonyokat és ennek eredményétől függően lehet állást foglalni abban a kérdésben, hogy szükséges-e a jogszabályalkotást kezdeményezni.

Az adott társadalom viszonyainak a jogszabályalkotás kezdeményezése szempontjából való vizsgálata különböző módszerekkel történhet. E módszerek alapvető meghatározója az állam jellege, a társadalmi rend jellege. A szocialista állam az eddigi legdemokratikusabb államforma és arra törekszik, hogy a dolgozó nép akaratának megfelelően a leghathatósabb eszközökkel biztosítsa a szocializmus felépítését. A társadalmi rendszer vezető ereje a párt, amely következetesen törekszik a dolgozóknak legmegfelelőbb jogrend kialakítására is. A párt e tevékenységében az állami szervekre, a dolgozók érdekvédelmi szervezeteire, és nem utolsósorban a Hazafias Népfront munkájára támaszkodik, illetve e szervek közreműködésével valósítja meg célkitűzéseit.

E széles körű szervezeti keretek biztosítják a dolgozók közvetlen részvételét is az állami tevékenységben és a további fejlődést meghatározó célkitűzések éppen arra irányulnak, hogy a dolgozókat minél nagyobb arányban vonjuk be, mozgósítsuk a szocialista állam előtt álló feladatok megvalósítására.

Mindebből következik, hogy a jogszabályalkotás kezdeményezésének indokoltságát célzó vizsgálatok, elemzések során az említett párt-, társadalmi és állami szervek hathatósan együttműködnek. A termelési viszonyok változása azonban kiterjedhet szélesebb, illetve szűkebb körre is. Ettől függően a jogszabályalkotás-kezdeményezés indokoltságának megállapítása is változó körülmények, illetve különböző szervek közreműködésével mehet végbe. Kisebb jelentőségű, tehát az állampolgárok szűkebb körét vagy az állami élet egy szűkebb szektorát érintő kérdésnél természetesen szűkebb a közreműködő szervek köre is. Abban az esetben azonban, ha nagyobb jelentőségű jogszabályalkotás indokoltsága merül fel, tehát ha az állampolgárok életviszonyainak szélesebb körét rendező, vagy az állampolgárok alapvető jogait és kötelezettségeit közvetlenül érintő, illetve, ha az állami tevékenység egy adott ágazatának egészét befolyásoló szabályozásról van szó, ebben az esetben az elemző vizsgálatban az említett szervek fokozottabb tevékenysége és együttműködése szükséges.

Miután az említett nagyobb jelentőségű szabályozás rendszerint törvényi szinten történik, ilyen esetben rendszerint a párt végzi el az érdekelt szervek közreműködésével azt a vizsgálatot, hogy a termelési, társadalmi viszonyok változása valóban szükségessé teszi-e az új szabályozást. A párt ebben a tevékenységében az érdekelt állami és társadalmi szervek meghallgatását, az adott területen kiemelkedő szakemberek bevonását és a rendelkezésre álló adatok elemzését szervezi meg, mely folyamat eredményeként, a szükséges vita lefolytatása után állást foglal a szabályozás főbb elveit illetően.

Alacsonyabb szintű jogszabályok esetében ugyanez a folyamat az adott ágazat vezetéséért felelős miniszter irányításával történik, aki elsősorban a párt általános társadalmi, kulturális és gazdaságpolitikájának figyelembevételével és az érdekelt állami és társadalmi szervek bevonásával szervezi meg a munkát.

A törvényszerkesztés folyamatában jelentős szerepe van az Országgyűlés illetékes bizottságainak, amelyek már az elemző vizsgálatok időszakában bekapcsolódnak az előkészítő munkába. Esetenként elő-

fordul az is, hogy az országgyűlési bizottságok tevékenysége során merül fel valamely kérdés szabályozásának szükségessége. Ilyen esetben a bizottság kezdeményezi a szabályozás előkészítésének a megindítását.

Az elmondottak elvileg vázolják a jogszabályalkotás kezdő stádiumát és a továbbiakban már a konkrét szerkesztő munka jelentkezik.

A konkrét szerkesztő munka ismertetése előtt még rá kell mutatni néhány olyan jogpolitikai elvre, amelyeket a jogszabály-előkészítés során alkalmazni kell. Ezeket az alapelveket a párt esetenkénti állásfoglalása, az országgyűlési törvényalkotás, valamint a Minisztertanács egyes határozatai alapján lehet vázolni.

Alapvető szabály — amit már a fentiekben érintettünk —, hogy jogszabályalkotás csak akkor kezdeményezhető, ha az adott társadalmi viszony összefüggéseinek gondos elemzése alapján megállapítható, hogy a szabályozás hiányos vagy elégtelen. Figyelemmel kell lenni arra, hogy a változó viszonyoknak a jogrendszerrel való összhangja adott esetben más eszközökkel — gazdasági ösztönzéssel, közgazdasági törvényszerűségek kihasználásával — is elérhető.

A jogszabály szintjét úgy kell megválasztani és a szabályozás tartalmát úgy kell kialakítani, hogy a tervezett jogszabály beilleszkedjék a jogrendszerbe és megfeleljen az általános jogpolitikai célkitűzéseknek.

Ugyancsak volt arról szó, hogy a társadalmi viszonyok szélesebb körét rendező, valamint az állampolgárok alapvető jogait és kötelezettségeit közvetlenül érintő elsődleges szabályozást törvény formájában kell előkészíteni.

A jogi szabályozás terjedjen ki az adott társadalmi viszony valamennyi tipikus vonására, de ne bocsátkozzék olyan részletkérdések szabályozásába, amelyeknek rendezése a jogalkalmazás körében a jogszabály-értelmezés eszközeivel a gyakorlati tényeknek megfelelően megoldható.

Törekedni kell a jogszabályok időtállóságára, el kell kerülni a felesleges jogszabály-módosítást, és az előkészítés során ügyelni kell a világos szerkezetre, pontos szövegezésre és a közérthetőségre. Az állampolgárok széles köréhez szóló jogszabályokat úgy kell szövegezni, hogy abból jogaik és köteleességeik egyértelműen felismerhetők legyenek.

A tényleges jogszabályszerkesztő munkáért elsősorban a szakminiszter, őt követően az igazságügyminiszter felelős. A szakmi-

niszter felelős azért, hogy a jogszabályszerkesztő-munka ténylegesen meginduljon. Ahogy láttuk, ez történhet nagyobb jelentőségű jogszabályoknál — pl. törvénynél — a párt elvi állásfoglalása, illetve irányelvei alapján, történhet magasabb állami szervek, így pl. az Országgyűlés és bizottságai, vagy pedig a Minisztertanács határozata alapján, és végül történhet magának a szakminiszternek a kezdeményezése alapján is. A szakminiszter felelős azért is, hogy az általa javasolt megoldások alkalmasak legyenek a kitűzött cél elérésére. A szakminiszter felelőssége tehát lényegében a jogszabály megfelelő előkészítésére vonatkozik.

Az igazságügyminiszter — a szakminiszter felelősségének érintetlenül hagyásával — felelős azért, hogy a jogszabály-előkészítés jogpolitikai alapelvei, valamint módszertani és szerkesztési követelményei megvalósuljanak.

A jogszabály-előkészítés során széles körű anyaggyűjtésre kell támaszkodni. Figyelemmel kell lenni különösen a vonatkozó statisztikai, szociológiai, tudományos és egyéb adatgyűjtésre és feldolgozásra, a vonatkozó gazdaságpolitikai és jogpolitikai irányelvekre, állásfoglalásokra, valamint külföldi, főként szocialista államok vonatkozó jogszabályaira, s ezekre vonatkozó gyakorlati tapasztalatokra.

A jogszabály-előkészítés tervszerű végrehajtásához az érdekelt szervek hatékony együttműködése szükséges. Hosszabb időt igénybe vevő munka esetén ennek alapvető szervezeti formája a kodifikációs bizottság. A bizottságot a szakminisztérium szervezi meg és rendszerint a szakminiszter képviselője vezeti. Az egyes szervek képviselőit az érdekelt szerv vezetője jelöli ki. A bizottság munkájába a tudomány képviselőit, egyetemi tanárokat és más szakembereket is be kell vonni.

Különlegesen nagy jelentőségű kérdésekben a Minisztertanács külön kormánybizottság felállítását rendelheti el, ekkor a kodifikációs munka irányítását a kormánybizottság látja el.

A kodifikációs bizottság feladata az elvi tételek megvitatása, a jogszabály téziseinek, valamint a szövegtervezet megtárgyalása. A kodifikációs bizottság tanácskozó testület. Munkájáról a szakminiszternek számol be. Állásfoglalásaiban — egyhangúság hiányában — az eltérő álláspontokat fel kell tüntetnie. A bizottsági tag állásfoglalása nem jelenti szükségképpen a kiküldő szerv hivatalos állásfoglalását.

A kodifikációs bizottság munkája alapján a szakminiszter és az igazságügyminiszter menet közben tájékoztatja a felsőbb szerveket,

az érdekelt társszervek vezetőit a felmerülő problémákról, és szükség esetén egyes kérdéseket állásfoglalás céljából is előterjeszt. Nagyobb jelentőségű jogszabályoknál, pl. törvényeknél, az Országgyűlés illetékes bizottságát is tájékoztatja.

A jogszabálytervezet szövegét az Igazságügyi Minisztérium közreműködésével a szakminisztérium dolgozza ki.

Az elkészült jogszabálytervezet szövegét adott esetben szűkebb vagy szélesebb körű vitára is lehet bocsátani. Gyakori formája ennek az úgynevezett szakmai vita, amikor is tudományos egyesületek vagy más társadalmi szervezetek – Hazafias Népfront – keretében vitatják meg a tervezetet. A vitában részt vevők köre a szabályozás tárgyához igazodóan lehet szűkebb (elméleti és gyakorlati szakemberek, a végrehajtásra hivatott szervek, tudományos intézetek, szakegyesületek) vagy tágabb (társadalmi szervezetek, tanácsok, nagyobb társadalmi érdeklődést kiváltó kérdésben a sajtó, a rádió és televízió nyilvánossága). A vita megszervezése a szakminisztérium feladata.

Az elkészült jogszabálytervezetet egyeztetésre meg kell küldeni a minisztériumoknak, érdekelt országos hatáskörű szervezeteknek. A beérkezett észrevételek, illetve azok egyeztetése után készül el a végleges szövegtervezet. Amennyiben ellentétek merülnének fel, az érdekelt minisztereknek kell az egyeztetést megkísérelni. Amennyiben ez nem vezetne eredményre, a jogszabály tervezetének benyújtásával egyidejűleg a vitás kérdéseket is a Minisztertanács elé kell terjeszteni. Törvényjavaslat tervezetének benyújtója a szakminiszter és az igazságügy-miniszter együttesen.

A benyújtott törvényjavaslatot a Minisztertanács megtárgyalja és ezt követően a Minisztertanács elnöke megküldi az Országgyűlés elnökének. A javaslatot az illetékes országgyűlési bizottságok megvitatják és véleményükkel együtt kerül az Országgyűlés napirendjére. Törvényerejű rendelet alkotására vonatkozó javaslatnál ugyanez az eljárás, természetesen ilyenkor a Népköztársaság Elnöki Tanácsához kell benyújtani a javaslatot.

A törvények és törvényerejű rendeletek tervezetét az illetékes miniszter a Minisztertanács nevében terjeszti az Országgyűlés, illetőleg az Elnöki Tanács elé. Az Országgyűlés (Elnöki Tanács) ülésén javasolt módosítások tekintetében a szakminiszter a javaslatra vonatkozó válasz megadása előtt, jelentősebb esetben köteles a Minisztertanács állásfoglalását előzetesen kikérni.

Az alacsonyabb szintű jogszabályok előkészítő munkálatai lényegében a fentiekhez hasonlóan alakulnak, természetszerűleg kisebb kodifikációs és szerkesztő apparátus közreműködésével.

Ahhoz, hogy a jogszabályokat betartsák, elengedhetetlenül szükséges azok ismerete. Ugyanis minden jogrendben alapelv, hogy senki nem hivatkozhat a jogszabályok nem ismerésére. Ebből eredően a jogszabályokat közzé kell tenni, hogy azokat mindenki megismerhesse. Alkotmányunk rendelkezése szerint ez oly módon történik, hogy a jogszabályokat a hivatalos lapban ki kell hirdetni.

Az Alkotmánynak a jogszabályok kihirdetésére vonatkozó rendelkezéseit legutóbb 1974-ben törvényerejű rendelet és minisztertanácsi határozat hajtotta végre. E jogszabályok részletesen szabályozzák a jogszabályok kihirdetésére vonatkozó szabályokat és a hivatalos lapok egész rendszerét.

A Magyar Népköztársaság hivatalos lapja a Magyar Közlöny. Más központi hivatalos lapok a Határozatok Tára, a minisztériumok hivatalos lapjai, az országos hatáskörű szervek hivatalos lapjai. Helyi hivatalos lapok a megyei (fővárosi) tanácsok vb hivatalos lapjai.

A *Magyar Közlönyben* kell közzétenni mindazokat a jogszabályokat, amelyekből az állampolgárokra közvetlen jogok származnak, amelyek az állampolgárokra kötelezettségeket rónak, egyébként széles körben közvetlen befolyással vannak az állampolgárok jogviszonyaira vagy, amelyek széles körben való ismerete az állampolgárok jogai és jogos érdekei védelme szempontjából jelentősek.

A Magyar Közlönyben kell közzétenni az Országgyűlés egyes határozatait, amelynek a közzétételét elrendelték, továbbá az Elnöki Tanács és a Minisztertanács határozatait, amelyek meghatározott kérdésben az állami vezetés irányvonalának sokoldalú, hosszabb időre szóló meghatározását tartalmazzák. Mindezek figyelembevételével a Magyar Közlöny közli:

- az Elnöki Tanács, illetőleg a Minisztertanács által adományozott kitüntetések,
- az Országgyűlés, az Elnöki Tanács, illetőleg a Minisztertanács kinevezéseit (választásokat),
- a törvényeket,
- az Országgyűlés határozatait,
- a törvényerejű rendeleteket,

- az Elnöki Tanács határozatait,
- a Minisztertanács rendeleteit,
- a Minisztertanács határozatait,
- a miniszteri rendeleteket,
- az államtitkári rendelkezéseket és
- olyan közleményeket, amelyeket a Minisztertanács elnöke engedélyez közzétenni.

A Magyar Közlönyre bárki előfizethet, azt bárki példányonként megvásárolhatja.

A *Határozatok Tára* a Magyar Közlönyben közzé nem tett minisztertanácsi határozatok és egyéb közlemények hivatalos lapja. A Határozatok Tárát az országos szervek vezető beosztású tisztségviselői és a megyei tanácsok vezető tisztségviselői kapják meg.

A *minisztériumi hivatalos lapok* közlik a minisztériumra vonatkozó Magyar Közlönyben megjelent jogszabályokat, a miniszteri utasításokat és a minisztérium egyéb hivatalos közleményeit. Ezen lapokat általában a minisztérium, illetőleg az irányítása, felügyelete alatt álló szervek kapják.

Az *országos hatáskörű szervek* (központi hivatalok) *hivatalos lapjai* lényegében azonos feladatokat oldanak meg, mint a minisztérium hivatalos lapjai.

A *megyei (fővárosi) tanácsok hivatalos lapja* a saját rendeleteket, határozatokat és közleményeket tartalmazza, a megye területén az alárendelt szervek tisztségviselői kapják.

Magyarországon a fentiek szerint folyik a jogszabályok rendszeres és hivatalos publikálása. Ezen felül a Minisztertanács határozata alapján évente kiadásra kerül az elmúlt év teljes – a Magyar Közlönyben közölt – joganyaga, az éves kötetektől függetlenül pedig öt évenként az 1945 után keletkezett teljes hatályos jogszabálygyűjtemény. Ezek a gyűjtemények olyan példányszámban jelennek meg, hogy az érdekelt természetes és jogi személyek megvásárolhatják. E két hivatalos és teljes gyűjtemény mellett több ágazati gyűjtemény, illetőleg az igények alapján a szerzők válogatása szerint egy-egy rész-jogterületre vonatkozó jogszabályok gyűjteménye is gyakran megjelenik.

Az említett *éves jogszabálygyűjtemény* a tárgyéve összes jogszabályát teljes szövegterjedelemmel közli. A kötet – a jogszabály szövegeken felül – szám- és címmutatót, valamint igen terjedelmes alfabetikus

tárgymutatót tartalmaz. A kötet szerkesztői — a Minisztertanács Titkársága és az Igazságügyi Minisztérium munkatársai — természetesen a jogszabályi hierarchia és az időrendiség szerint szerkesztett kötetben levő jogszabályok egymáshoz való kapcsolódását is lábjegyzettel és egyéb alkalmas módon jelzik. Ez az ún. fekete könyv egy vonatkozásban több, mint a Magyar Közlöny évfolyamának anyaga, ugyanis tartalmazza a törvények és törvényerejű rendeletek úgynevezett miniszteri indokolását is.

Az ötévenként megjelenő, és az 1945-től alkotott *hatályos jogszabályok gyűjteménye* több vonatkozásban eltér az éves kötetektől. Ez a gyűjtemény természetesen nem fér be egy kötetbe, hanem négy-öt kötetet tesz ki. A gyűjtemény csak a hatályos szöveget, illetőleg jogszabályrészrt közli, pontosan átvezetve azon a közbenső direkt, vagy indirekt módosításokat, változásokat. Ez azt jelenti, hogy a későbbi jogszabályok által kifejezetten hatályon kívül helyezett részeket kihagyják és jelzik a módosító rendelet számát vagy, ha későbbi jogszabály pl. egy-egy szerv elnevezését módosítja, amely szerepel a korábbi jogszabályban, ez az összes korábbi joganyagon átvezetésre kerül. Ez a gyűjtemény már nem közli a törvények és törvényerejű rendeletek indokolását sem, mivel célja praktikusán az, hogy a kifejezett normatív rendelkezések mennél kevesebb kötetben a jogalkalmazók számára rendelkezésre álljanak.

Az eseti, ágazati és egyéb jogszabálygyűjtemények jellegét és szerkesztését a kiadást végző szervek a konkrét cél alapján állapítják meg, ezek általában nem hivatalos kiadványok.

IV. fejezet

A tanácsok

I. A tanácsok országos rendszere

Az állami feladatok eredményes ellátása érdekében az államterület területi egységekre tagozódik. Ennek a tagozódásnak az alapvető szabályait az Alkotmány rögzíti, amikor kimondja, hogy a Magyar Népköztársaság területe fővárosra, megyékre, városokra, községekre tagozódik, valamint hogy a főváros és a városok kerületekre oszthatók (IV. fejezet 41. §).

Az állam területe általános tagozódásának megfelelően (község, város, megye) működnek a különböző szervezetek. Az általános területi beosztástól eltérő területű állami szervek rendszere (pl. víz-ügyi igazgatás, vasút- és postaigazgatás) alkotja az ún. „speciális” területi beosztást, amelyet területközi területi egységnek is nevezünk.

Az állami területi egységek szoros kapcsolatban vannak az állam feladataival, azaz megteremtik e feladatok ellátásához szükséges területi és szervezeti kereteket. Mivel e feladatok változnak, az állami területi beosztás sem lehet merev, a változások időről időre szükségessé válnak. Legutóbb például 1984-ben megszűnt a megyék járásokra való tagozódása s ezzel az állam területi beosztásából kiiktatásra került a járási fokozat. Ugyanakkor létrehozták a városi jogú nagyközséget, mint új közigazgatási-települési kategóriát.

A települések fejlődése, a termelés, a közlekedés változásai következtében az egyes települések, területek szerepköre jelentősen módosulhat. Hogy e változások kedvező irányúak és tervszerűek legyenek, elkészült az országos településhálózat-fejlesztési koncepció, amely lehetővé teszi az ország településhálózatának céltudatos fejlesztését.

A területi beosztás, a területi határvonalak, a területek és telepü-

lések elnevezésének meghatározásában és más (összefoglalóan: területsszervezési) ügyekben az alábbi szervek járnak el:

a) Népköztársaság Elnöki Tanácsa

- új község alakítása;
- községek egyesítése;
- községi közös tanács szervezése;
- a megyei irányításban részt vevő tanácsok kijelölése, a hozzájuk tartozó községek meghatározása (városkörnyék);
- községnek, nagyközségnek várossá nyilvánítása;
- a fővárosi kerületek szervezése, összevonása;
- a megyék összevonása, nevének, székhelyének megállapítása.

b) a Minisztertanács

- városnak, városkörnyéknek megyék közötti, községnek városkörnyékek közötti átcsatolása;
- megyehatárt is módosító területátcsatolások.

c) a Minisztertanács Tanácsi Hivatala

- községnek városkörnyéki községgé nyilvánítása;
- községi, nagyközségi államigazgatási helynév megállapítása.

d) a megyei tanács

- községnek nagyközséggé nyilvánítása;
- községi közös tanács székhelyének áthelyezése;
- megyehatárt nem érintő területrész átcsatolása.

A helyi tanácsok — mint a település, a terület lakosságának képviselői — a döntést megelőzően állást foglalnak a működési területüket érintő területsszervezési ügyekben. Az állásfoglalás tárgya minden olyan kérdés, amely a helyi tanács működési területét, jogállását, valamint az államigazgatási helynév megváltoztatását érinti. A tanács állásfoglalását — vagy kezdeményezését — a lakosság többsége véleményének ismeretében hozza. A lakossági vélemények megismerésének a gyakorlatban főként a falugyűlések (városokban: lakógyűlések, városkörzeti tanácskozások, tanácskozási központok, üzemi értekezletek stb.) és a tanácstagok beszámolóik a fórumai.

A tanácsok működési területe és az állam területi beosztása között közvetlen összefüggés van. Ezt az is bizonyítja, hogy az Alkotmány az állami területi beosztásáról a tanácsokról szóló fejezetben rendelkezik.

Áz Alkotmány rendelkezése szerint: tanács működik a fővárosban, a megyékben, a főváros kerületeiben, a városokban és a községekben.

A tanács törvény a tanácsok működési területét — az Alkotmány-nyal összhangban, de részletesebben — az alábbiak szerint szabályozza: tanács működik a községben, városban, a főváros kerületeiben (helyi tanács), ezen kívül a fővárosban és a megyében (területi tanács). A községben működő tanács lehet községi, nagyközségi vagy városi jogú nagyközségi tanács, a városban működő pedig városi vagy megyei városi tanács. Tanácsot több község közösen is alakíthat, az ilyen közös tanács működése több községre terjed ki. Ezek közül egyik a székhelyközség, a többi pedig nem székhely társközség.

A községi közös tanács nem székhely társközségében megválasztott tanács tagok *előljáróság*ot alkotnak. Ilyenformán minden községben működik választott állami testület. Az előljáróság a közös tanácsban és más szervek előtt képviseli a lakosság érdekeit, szervezi a település közösségi életét, dönt a rendelkezésére álló anyagi eszközök felhasználásáról. Tagjai közül *előljárót* választ.

II. A tanácsok jellege

A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény a következőképpen határozza meg a tanácsok jellegét:

„A tanács és szervei (továbbiakban együtt: tanácsok) a nép hatalmát megvalósító szocialista államnak, a demokratikus centralizmus alapján működő népképviselési-önkormányzati és államigazgatási szervei.” [2. § (1) bek.]

Ez a definíció tartalmazza a tanácsokat jellemző legfontosabb hat ismérvet:

- a nép hatalmának a gyakorlásában részt vevő szervek,
- a szocialista állam szervei,
- szervezeti és működési elvük a demokratikus centralizmus,
- népképviselési testületek,
- önkormányzati jellegük van, ugyanakkor
- államigazgatási funkciókat is gyakorolnak.

A tanácsok fogalmának ez a törvényi definiálása azt is kifejezi, miként helyezkednek el az állami szervek rendszerében, melyek alapvető ismérveik, mi a rendeltetésük.

A tanácsoknak a hatalom gyakorlásában való részvételét vizsgálva, annak lényege, hogy minden államhatalom a dolgozó néptől származik, s azt az általa választott szervek gyakorolják.

A demokratikus centralizmus állami életünk és ezen belül a tanácsrendszer fejlődésében kezdettől fogva a legáltalánosabb szervezeti és működési alapelv volt.

Állami életünk és a szocialista demokrácia fejlődésének jelenlegi szakaszában a demokratikus centralizmus lényege — politikai és ideológiai szempontból egyaránt —, hogy *egyidejűleg kell erősíteni a központi irányítást és növelni a helyi szervek önállóságát*. Ennek megfelelően alakult az ezt kifejező formák fejlődése is.

A hatáskörök megállapítása tekintetében — szemben a korábbi központosított jellegű rendszerrel — a *decentralizáció* folyamata bontakozott ki, tehát a helyi szervek, elsősorban a nagyközségi és a városi tanácsok hatásköre növekedett.

Az irányítás módszerei ugyancsak jelentősen változtak. Alapforma a konkrét utasítás helyett a jogszabály útján történő — normatív jellegű — irányítás lett. Az egyes szervek közötti kapcsolatok rendje az alábbiak szerint alakul:

A *tanácsok* egymással nincsenek alá-fölérendeltségi viszonyban; de a törvény megteremti a tanácsok tevékenységének törvényességi felügyeletét, ez azonban a különböző szintű tanácstestületek között hierarchikus kapcsolatot nem hoz létre. A végrehajtó bizottságok viszont kettős alárendeltségben tevékenykednek; egyfelől saját tanácsuknak, másfelől a felettes tanács végrehajtó bizottságának (illetve a Minisztertanácsnak) alárendelten.

A *szakigazgatási szervek* irányítása két ágból ered. Az egyik a felettes szakigazgatási szerv (minisztérium), elsősorban jogszabályok útján valósítja meg. A másik ágon a saját végrehajtó bizottság irányít, mégpedig közvetlen szervezeti alárendeltségben.

A szocialista államnak olyan helyi szervekre van szüksége és olyan munkamódszereket kell kialakítania, hogy e szervek munkájáról a tömegek mindent tudjanak, arról véleményt formálhassanak és — megfelelő szervezeti formák között, vagy akár azokon kívül is — azt közhessék, aktívan bekapcsolódhassanak e szervek tevékenységébe (a részvétel elve), végül ellenőrizhessék munkájukat. A demokratikus centralizmus elvének következetes fejlesztése megteremti a kedvező feltételeket az állampolgárok kezdeményezéseinek a kibontakoztatására.

A demokrátiizmus erősödése szélesíti az állami szervek tömegbázisát, jelentős erőket aktivizál, az állami tevékenységben való tevőleges részvétel pedig erősíti a politikai rendszerhez és az államhoz való tartozást.

A hatályos törvény több helyen nyomatékosan foglalkozik a tanácsok és a tömegek kapcsolatának szükségességével. Már a preambulum utal a szocialista demokrácia kibontakozásának további lehetőségeire, valamint a célok kitűzésénél arra, hogy „szélesedjék a nép állandó, tevékeny közreműködése a tanácsi feladatok meghatározásában, végrehajtásában és ellenőrzésében”. A törvény 3. §-a szerint a tanácsok a Hazafias Népfrontra és az állampolgárok tömegszervezeteire támaszkodva, a lakosság tevékeny részvételével látják el feladataikat.

A tanácsok *népképviseleti jellegét* az juttatja kifejezésre, hogy a választott testület a népszuverenitást megtestesítő egységes képviseleti rendszer része, s ebből eredően részt vesz az államhatalom gyakorlásában. Valamint, hogy tagjait széles körű választójog alapján választják, azok visszahívhatók és tevékenységüket a választók bevonásával, azok ellenőrzése alatt gyakorolják.

A képviselet elsődleges tartalma, hogy meghatározott érdekeket hordoz és fejez ki. E jelleg további lényeges eleme, hogy *választott szerveik útján maguk az állampolgárok is részesei az államhatalom gyakorlásának*. „A Magyar Népköztársaságban minden hatalom a dolgozó népé” „A város és a falu dolgozói választott, és a népnek felelős küldöttek által gyakorolják hatalmukat.” (Alkotmány 2. §.) A tanácsok választásával az állampolgárok részvétele a hatalom gyakorlásában, az országos — az országgyűlési képviselők útján megvalósuló — képviselet mellett a helyi és a területi képviselettel bővül. Ugyanez a lényegi sajátosság határozza meg a tanácstagok és a választóik kapcsolatrendszerét: a tanácstagok felelősségét a választóknak, ezen belül a beszámolási kötelezettség teljesítését, a választói megbízások tartalmát és végül a választók visszahívási jogát.

A népképviseleti sajátossághoz kapcsolódik a tanácsok önkormányzati jellege. A tanácsok — a képviselet politikai tartalma mellett — működési területük és annak lakossága érdekeit fejezik ki, s az Alkotmány szerint: „*működési területükön megvalósítják a dolgozó nép önkormányzatát*”. Mindezt az teszi lehetővé, hogy *nincs kibékíthetetlen ellentét a központi és a helyi érdekek között*, a tanács tevékenységében e kettő harmonikusan érvényesül, egyben biztosítja a munkamegosztást a központi és a helyi szervek között.

A tanácsok önkormányzati jellegének tartalma lehetővé teszi, hogy a tanácsok *maguk döntsenek a helyi ügyek mind szélesebb körében*. Ebből következően az önkormányzati jelleg a terület- és településfejlesztést, a lakosság igényeinek mind teljesebb mértékű kielégítését szolgálja, s magában foglalja a fentiek gyakorlati megvalósításához szükséges gazdasági, pénzügyi eszközök biztosítását, a szervezeti és működésbeli önállóságot, valamint a hatáskörök önálló gyakorlásának lehetőségét. A tanácsnak, a végrehajtó bizottságnak és a szakigazgatási szerveknek önálló hatáskörük van és a jogszabályokban meghatározott módon önállóan járnak el.

Az önkormányzati jelleghez hozzátartozik, hogy a jogszabályban meghatározott szervek a tevékenység felett törvényességi felügyeletet gyakorolnak azzal a garanciával, hogy a népképviselői-önkormányzati szerv döntései csak jogszabálysértés esetén semmisíthetők meg.

Jelen időszakban különös figyelmet érdemel a tanácsok munkájának továbbfejlesztését célzó alapelvek következetes érvényesítése, különösen a tanácsai önállóság és a központi irányítás hatékonyságának egyidejű fokozása.

A tanácstörvény kifejezésre juttatja, hogy a tanácsai szerveknek kiterjedt a feladatuk az államigazgatási teendők ellátásában. A törvény egyik idevonatkozó elvi tétele, hogy a lakosságot közvetlenül érintő államigazgatási feladatok a tanácsok hatáskörébe tartozzanak. A tanácsok államigazgatási tevékenysége azonban nem korlátozódik csak erre a körre. A tanácsai szervzet által közvetített igazgatás a szocialista állam szervező funkciójának helyi kifejezése. A tanácsai szervezet alkalmas arra, hogy végrehajtsa a központi állami feladatokat, és kielégítse a lakosság igazgatási igényeit. Ugyanakkor helyi viszonylatban gyakorolja mindazokat a felügyeleti és irányítási funkciókat, amelyek az államigazgatás szakigazgatási szerveire hárulnak.

III. A tanácsok feladatai és hatásköre

Az Alkotmány meghatározza a tanácsok alapvető feladatait és kijelöli működésük főbb irányait.

A tanácsok tennivalóinak szabályozásában a tanácstörvény többféle megközelítést alkalmaz. Összefoglaló jelleggel felsorolja a tanácsok feladatait, így meghatározza az államszervezet egészén belül a taná-

csokra, mint népképviselési-önkormányzati szervekre háruló tennivalókat. Ezek közül a legjelentősebbek:

- képviseli a lakosság érdekeit;
- gondoskodik a jogszabályok végrehajtásáról, védi és erősíti a szocialista törvényességet, védi és erősíti a társadalmi tulajdont, ellátja a szövetkezetek állami felügyeletét, biztosítja az állampolgári jogok és köteleességek érvényesülését, gondoskodik arról, hogy a lakosság megismerje a jogszabályokat, neveli a lakosságot a jogszabályok megtartására;
- gondoskodik a központi állami célkitűzések megvalósításáról;
- biztosítja az államigazgatási feladatok végrehajtását; közreműködik az állami és társadalmi rend biztosításában, részt vesz a honvédelmi feladatok ellátásában;
- érvényre juttatja a nemzetiségek jogait.

A törvény a feladatok megvalósításának módjáról is rendelkezik: „a tanács szervezi a lakosság közvetlen és állandó részvételét a tanácsi feladatok megoldásában”.

A lakossággal való szorosabb kapcsolat, a lakossági szükségletek és igények, vélemények megismerése érdekében a tanács együttműködik a társadalmi szervezetekkel.

A tanács felméri és tervezi területe szükségleteit, meghatározza területe fejlesztésének céljait és mértékét. A tervek megalapozottságát segíti, hogy a tanács bevételi forrásait, részesedését és a központi hozzájárulás összegét a középtávú (ötéves) tervidőszakra a *költségvetési törvényben* kell megállapítani.

A tanács anyagi eszközeivel önállóan gazdálkodik. Ennek során meghatározza fejlesztési programját, terveit, a középtávú pénzügyi tervét és költségvetését, irányítja végrehajtásukat, határoz a végrehajtásról szóló beszámolókról; dönt pénzeszközeinek átcsoportosításáról, a pénzmaradvány és a tartalékok felhasználásáról, a koordináció keretében nem tanácsi szerv (intézmény) támogatásáról; hitelek felvételéről; a hatáskörébe utalt adók mértékének és az adójellegű köteleességeknek a megállapításáról; rendelkezik a kezelésébe adott állami tulajdonnal, gondoskodik gyarapításáról és rendeltetésszerű használatáról; s végül vállalatokat és intézményeket hoz létre.

A tanácsok önállóságának biztosítását szolgálja az a rendelkezés,

hogy *a tanács felügyelete alatt álló vállalat vagy általa irányított intézmény jogállását csak az érdekelt tanács egyetértésével lehet megváltoztatni.*

A tanács megvitathat országos jelentőségű kérdéseket, és javaslatokat terjeszthet a központi szervekhez. Ez utóbbi jogosítványok megfelelnek a demokratikus centralizmus elvének, ami biztosítja, hogy a szervezeti hierarchia alsóbb fokozatú szervei is kezdeményezhessék a döntési jogosítványokkal rendelkező magasabb szintű szervek állásfoglalását.

A tanács a hatáskörét vagy anyagi lehetőségeit meghaladó intézkedések megtételét szükség esetén felsőbb szerveknél kezdeményezheti. Így különösen saját eszközök hiánya esetén javasolhatja a helyi szükségletek kielégítésére vállalatok, intézmények létesítését. A tanácsok közösen is létesíthetnek vállalatot vagy intézményt. A tanács kezdeményezési joga nem merül ki abban, hogy a helyi szükségletek kielégítése végett új létesítményekre tegyen javaslatot. A nem tanácsai alárendeltségű ipar, közlekedés, kereskedelem, a bányászat, energiaellátás messzemenően érinti a lakosság érdekeit is. A korábbihoz képest jelentősen fejlődtek a tanácsok vállalati kapcsolatai.

A törvény a lakosság szükségleteiről, foglalkoztatásáról való gondoskodás eredményességének, a helyi gazdasági lehetőségek kihasználására tett tanácsai kezdeményezéseknek a sikere érdekében fejleszti *a tanácsai és a nem tanácsai irányítású vállalatok, intézmények kapcsolatait.* A kölcsönös együttműködési kötelezettség, a településfejlesztés és a lakosság ellátásának, valamint a beruházási terveknek a koordinálása mellett *a tanács ellenőrzési jogokat, hatósági jogosítványokat gyakorol.* A tanács a lakosságot érintő ügyekben felhívhatja a nem tanácsai vállalatok vagy intézmények vezetőinek figyelmét valamely fogyatékoság megszüntetésére vagy tevékenységük fejlesztésére; javaslatot tehet a felelősségre vonásukra. A felhívást, javaslatot a megkeresett szervnek meg kell vizsgálnia, és *30 napon belül* köteles érdemi válaszadásra.

Kölcsönös információs kötelezettséget állapít meg a törvény a fejlesztési célokkal kapcsolatban. Országos jellegű szerv a fővárosi vagy megyei tanács véleményét köteles előzetesen kikérni minden olyan intézkedés előtt, amely a lakosságot ellátó, szolgáltató tevékenységben változást idéz elő, vagy a lakosság érdekeit egyébként érinti. (Pl. új munkahelyek létesítése.) A fővárosi vagy megyei tanács figyelembe veszi ilyenkor a helyi tanács véleményét.

Jelentős feladatcsoport a *tanács belső, szervezeti és működési* kérdésének

tendezése. Ennek keretében a tanács elbírálja a tanácstagok megválasztásának törvényességét; határoz a tanácstagok összeférhetetlenségi és a tanácstagságukkal összefüggő egyéb ügyekben; megállapítja a végrehajtó bizottság tagjainak számát, megválasztja a tanácselnököt, elnökhelyettest (vagy elnökhelyetteseket) és a végrehajtó bizottság tagjait; kinevezi – határozatlan időre – a végrehajtó bizottság titkárát és a szakigazgatás szerveinek vezetőit; határoz bizottságainak létrehozásáról, megválasztja a bizottságok elnökét és tagjait; meghatározza a szakigazgatási szervezetet; irányítja a végrehajtó bizottságot, a bizottságokat és a szakigazgatási szerveket; indokolt esetben a végrehajtó bizottságot, vagy a tanács bizottságait, illetőleg azok tagjait visszahívhatja.

A tanács *állást foglal* működését érintő területszervezési ügyekben. A tanácsok megállapodhatnak abban, hogy meghatározott hatáskörüket közösen létrehozott szerv útján gyakorolják. Az egymással rendszeres kapcsolatban álló helyi tanácsok, a tervszerűbb és hatékonyabb együttműködés érdekében bizottságot alakíthatnak.

A tanács rendelkezéseit – ha jogszabály másként nem rendelkezik – nyílt szavazással hozza. Titkos szavazással dönt viszont a tanácselnök és a tanácselnök-helyettes, valamint a végrehajtó bizottság megválasztásáról.

A tanácsok feladatait és hatáskörét nem csupán az a körülmény határozza meg, hogy az egységes államszervezet részeként működnek. Jelentős szerepe van annak is, hogy az egyes tanácsok milyen szintű államigazgatási egységben fejtik ki a tevékenységüket. Ehhez az utóbbihoz igazodnak a sajátos feladatok és hatáskörök, amelyek a következők szerint csoportosíthatók:

Községi feladatok és hatáskörök

Valamennyi községi tanács feladata, hogy létrehozza, illetőleg fenntartsa a lakosság alapfokú művelődésügyi, egészségügyi és szociális szükségleteit kielégítő intézményeket. Ennek értelmében kell gondoskodnia arról, hogy biztosított legyen a szükséges óvodai, az általános iskolai, a közművelődési, a körzeti orvosi, a fogorvosi, a bölcsődei és a község lakosságát érintő egyéb szociális ellátás, az ingatlankezelés és -fenntartás, a zöldterület-gazdálkodás, az út- és hídfenntartás, a közvilágítás, a köztisztaság, a temetőfenntartás, valamint azoknak a köz-

ségi szükségleteknek a kielégítése, amelyeket jogszabály a hatáskörébe utal.

A községi tanács létrehozhat, illetőleg fenntarthat továbbá helyi és körzeti — a saját működési területén kívül jelentkező — szükségleteket kielégítő vállalatokat és intézményeket is. Ezek általában szolgáltató, építőipari és építőanyag-ipari, valamint kommunális vállalatok és intézmények lehetnek.

Nagyközségi feladatok és hatáskörök

A nagyközségi tanács sajátos feladat- és hatásköre magába foglalja a községi teljes jogkört, és azon felül még a következőket: a nagyközségi tanács nemcsak helyi és körzeti, hanem vonzáskörzeti, általában több község lakosságának a szükségleteit is ellátó vállalatokat, intézményeket hozhat létre. A nagyközségi vállalatok és intézmények elsősorban községgazdálkodási feladatokra, szolgáltató tevékenységekre, közlekedés és szállítás lebonyolítására, kereskedelmi és vendéglátóipari tevékenységre, helyi szükségletek kielégítését szolgáló termelési feladatokra, üdültetési és idegenforgalmi tevékenységre létesíthetők.

Városi, városi jogú nagyközségi feladatok és hatáskörök

A városi tanács sajátos feladat- és hatásköre magába foglalja mind a községi, mind a nagyközségi jogkört, amely kiegészül azzal, hogy egyes középfokú nevelési-oktatási intézményeket is fenntarthat. Fenntartja továbbá a járó- és fekvőbetegellátást, a szociális ellátást nyújtó és egyéb, a lakosság különböző igényeinek a kielégítésére szolgáló intézményeket. A városi jogú nagyközségi tanács feladatai és hatásköre megegyezik a városi tanácsokéval.

Megyei városi feladatok és hatáskörök

A megyei városi tanács feladat- és hatásköre annyival több az előbbieknél, hogy fenntarthat bármilyen középfokú oktatási intézményt.

A város és a megyei város közötti különbségek elsősorban nem a feladatok és hatáskörök jogi szabályozásában, hanem a megoldandó feladatok nagyságában és sokrétűségében jelentkeznek, a megyei városi tanács tehát lényegében ugyanolyan vagy hasonló feladatokat lát el, illetve hatásköröket gyakorol, mint a városi tanács.

Fővárosi kerületi feladatok és hatáskörök

A fővárosi kerületi tanács feladata és hatásköre általában megegyezik a helyi tanácséval, tehát a községi, nagyközségi, városi tanács feladatainak és hatáskörének összességével. Sajátos feladat- és hatáskör azonban, hogy a kerületi tanács — jogszabályban meghatározott feltételek mellett — a lakosság alapfokú ellátását meghaladó intézményeket és a kerület lakosságának szükségleteit kielégítő vállalatot is létrehozhat.

Megyei feladatok és hatáskörök

A megyei tanács egyrészt gondoskodik a központi irányítás érvényesítéséről, másrészt — mint területi tanács — képviseli a helyi tanácsok érdekeit. Szervezi, összehangolja és biztosítja a megye területén az állami, társadalmi, gazdasági, különösen az ipar- és mezőgazdaságfejlesztési, a szövetkezeti, a foglalkoztatási, a művelődésügyi, az egészségügyi, a szociális célkitűzések kialakítását és megvalósítását. Meghatározza a megyét érintő kérdésekben a helyi tanácsok tevékenységének fő irányvonalát. Biztosítja, hogy a tanácsai tervek és a tanácsok területfejlesztési terve és költségvetése megfelelően szolgálják a megye gazdasági fejlődését, a települések összehangolt és arányos fejlesztését. Dönt községnek nagyközséggé szervezéséről, községi közös tanács székhelyének áthelyezéséről, valamint megyén belüli területrészt átcsatolásáról egyik településtől a másikhoz.

Fővárosi feladatok és hatáskörök

A fővárosi tanács — egyfelől mint helyi tanács, másfelől mint területi tanács — ellátja Budapest főváros fejlesztésével, lakosságának ellátásával és a szolgáltatásokkal kapcsolatos alapvető feladatokat, illetőleg gyakorolja mindazokat a hatásköröket, amelyek a megyei tanácsot is megilletik. További sajátosságai: összehangolja a fővárosi és a kerületi, valamint a kerületek közötti érdekeket; ellátja azokat a helyi tanácsai feladatokat, amelyek több kerületet együttesen érintenek; elrendelheti, hogy egyes kerületi szakigazgatási feladatokat meghatározott kerületek más kerületek illetékességi területére kiterjedően is ellássanak.

IV. A tanácsok szervezete és működése

A közigazgatás feladatainak ellátását olyan szervezeti formákkal és döntési mechanizmussal szükséges biztosítani, ami lehetővé teszi elvi-politikai követelmények és célszerűségi szempontok egyidejű érvényre juttatását. A tanácsok képviseleti jellege, kapcsolatuk a lakossággal feltételezi, hogy a helyi tanács működését közvetlenül a lakóhelyen (településen) fejti ki, ott oldja meg a rá háruló feladatokat.

A tanácsi szervek: (egy fokozaton belül) a *tanács* (a választott testület), a *végrehajtó bizottság*, a *tanács bizottságai* és a *szakigazgatási szervek*.

1. A tanács testületi működése, a tanács tagjai

A tanács testületi működése biztosítja a népképviseleti-önkormányzati funkciók érvényesülését. A tanácsot megillető döntési hatásköröket a testület ülésein gyakorolja. A tanács évenként legalább négy alkalommal tart ülést, de a végrehajtó bizottság a tanácsulást szükség esetén bármikor összehívhatja. Köteles összehívni a tanácsulást a tanácsstagok egynegyedének indítványára, vagy a Minisztertanács, illetőleg a megyei (fővárosi) végrehajtó bizottság határozata alapján.

A tanácsulések általában nyilvánosak. Az ülést a tanácselnök vezeti. A tanács törvény a határozatképességhez a tanácsstagok többségének jelenlétét írja elő. Egyes kérdésekben nem elegendő a jelenlevő tanácsstagok többségének szavazata, hanem a törvény a tanácsstagok számához viszonyított többséget (minősített többség) követel meg. Ilyen ügyek:

- a tanács hatáskörébe utalt választás és kinevezés,
- a terv és költségvetés megállapítása, a költségvetési beszámoló elfogadása,
- tanácsrendelet alkotása,
- összeférhetetlenség megállapítása,
- általános rendezési terv elfogadása,
- hitel felvétele.

Jogszabály további ügyekben is elrendelheti a tanácstagi öszslét-számhoz viszonyított többséggel történő döntést. A tanácsuláson a

szavazás nyílt, de jogszabály titkos szavazást is előírhat. (Titkos a szavazás a tanácselnökre, a tanácselnök-helyettesre és a végrehajtó bizottságra.) Mivel a tanács szervezeti és működési szabályzata (ügyrendje) jogszabály (tanácsrendelet), ebben is előírható a titkos szavazás.

Szavazategyenlőség esetén a tanácselnök szavazata dönt, tehát azt az indítványt kell elfogadottnak tekinteni, amelyikre a tanácsülés elnöke szavazatát leadta.

A tanács tagjainak interpellációs joguk van. A tanácsüléseken felvilágosítást kérhetnek a végrehajtó bizottságtól, a tisztségviselőktől, a szakigazgatási és más helyi szervek vezetőitől.

A kérdezett az ülésen köteles válaszolni a tanácsstagnak. Ha ez nem lehetséges, akkor 15 napon belül írásban kell válaszolni a kérdésre. A választ a tanács következő ülésén be kell jelenteni. A kérdésekre adott válaszok elfogadásáról mindkét esetben a tanács határoz. Ha a tanács a választ nem fogadja el, haladéktalanul intézkedik, vagy ha a hatásköre erre nem terjed ki, a végrehajtó bizottsága útján intézkedést kezdeményez. Ennek eredményéről következő ülésén a tanácsot tájékoztatni kell.

A tanácsstag indokolt esetben visszahívható. Minden politikai, gazdasági és egyéb tevékenység, amely ellentétben áll a nép érdekeivel, összeférhetetlen a tanácstagsággal.

A tanácstagi munka mint a választók bizalmán alapuló megtisztelő közéleti tevékenység, nem merül ki a tanácsülésen kifejtett tevékenységben. Tanácstagi munka a választókerületben végzett tevékenység, a tanácstag személyes eljárása az egyes szakigazgatási szerveknél, intézményeknél. A tanácstagot kötelességei teljesítéséért hátrány nem érheti. A munkáltatónak biztosítania kell a tanácstag számára a szükséges időre a munkavégzés alóli felmentését és azt, hogy munkakielésből anyagi hátrány ne érje. A tanácstag e minőségében hivatalos személy és fokozott büntetőjogi védelem illeti meg. A tanácstag ilyen minőségben végzett tevékenysége miatt csak összeférhetetlenség megállapítása után vonható büntetőjogi felelősségre (mentelmi jog).

A tanács által hozott döntések rendeletek vagy határozatok.

A *tanácsrendelet* a tanács működési területén általánosan kötelező szabály. A rendeletalkotási jogkör nem korlátozódik a jogszabályok végrehajtására, hanem a jogi rendelkezést igénylő helyi társadalmi viszonyok szabályozására is kiterjed. A lakosság jogait és kötelességeit

érintő szabályokat rendeletbe kell foglalni. A törvényesség érvényesülésének fokozott garanciája, hogy a törvény kötelezővé teszi a tanácsrendelet felterjesztését, biztosítva ezáltal a tanácsi rendelet felülvizsgálatát. Ha a helyi tanács rendeletéről a megyei (fővárosi) tanács végrehajtó bizottsága, illetőleg a megyei (fővárosi) tanács rendelete esetén a Minisztertanács nem nyilatkozik, a rendeletet a felterjesztéstől számított 30 nap elteltével ki lehet hirdetni.

A tanácsok rendeletben állapítják meg *szervezeti és működési szabályzatukat*.

A tanácsok önállóságának törvényi szabályozása biztosítja, hogy a tanácsok döntési jogosítványait egyetlen szerv sem vonhatja el. A tanács hatáskörében hozott döntéseket csak törvényességi vagy a társadalom érdekei szempontjából lehet felülvizsgálni.

2. A végrehajtó bizottság

A végrehajtó bizottság a tanács által, saját tagjaiból választott testületi jellegű, kettős alárendeltségben működő, általános hatáskörű végrehajtó-rendelkező szerv.

A végrehajtó bizottság egyik leglényegesebb jellemzője, hogy feladatait kettős alárendeltségben látja el. Szervezetileg alá van rendelve egyrészt az őt létrehozó tanácsnak, másrészt a felettes végrehajtó bizottságnak, illetőleg a fővárosi és a megyei végrehajtó bizottság a Minisztertanácsnak. A tanácsi szervek rendszerében a végrehajtó bizottság az egyetlen szerv, amely kettős alárendeltségben működik. A végrehajtó bizottság függőleges alárendeltsége a központi irányítás érvényesülésének fontos szervezeti biztosítója, ugyanakkor az őt megválasztó tanácsnak való alárendeltségben a tanács népképviselői-önkormányzati jellege, a helyi képviseletnek az igazgatási tevékenységben betöltött vezető, irányító szerepe fejeződik ki.

Amikor a végrehajtó bizottság a tanács szerveként jár el, alárendeltsége teljes körű. Ilyen helyzetbe akkor kerül, amikor a tanácsrendeletben megállapított, illetve a tanács által átruházott hatáskört gyakorol, továbbá, ha a tanács rendelkezéseit hajtja végre. Ezekben az esetekben a tanács a hatáskör gyakorlásához, továbbá rendelkezéseinek végrehajtásához a végrehajtó bizottságnak utasítást adhat és az e körben

hozott határozatait megsemmisítheti és meg is változtathatja, tekintet nélkül arra, hogy azok jogszabályt sértenek-e vagy sem.

Amikor azonban a végrehajtó bizottság a saját hatáskörét gyakorolja, vagy a fővárosi, megyei végrehajtó bizottság, illetőleg a Minisztertanács utasításait hajtja végre, akkor az e körben hozott határozatait a tanács nem semmisítheti vagy változtathatja meg. A tanács a végrehajtó bizottság ilyen határozata ellen csupán előterjesztéssel fordulhat a fővárosi, megyei tanács végrehajtó bizottságához, illetőleg a Minisztertanácshoz s annak a végrehajtását is csak abban az esetben függesztheti fel, ha az jogszabályt sért.

A végrehajtó bizottság függőleges irányú alárendeltsége abban fejeződik ki, hogy a felettes végrehajtó bizottság, illetőleg a Minisztertanács irányítja, ellenőrzi és beszámoltatja az alsóbb fokú végrehajtó bizottságot, indokolt esetben javaslatot tehet a tanácsnak visszahívására. A helyi tanács végrehajtó bizottsága felelősséggel tartozik a fővárosi, megyei tanács végrehajtó bizottságának, illetőleg a Minisztertanácsnak a jogszabályok, utasítások, valamint az ágazati feladatok megvalósításáért; a fővárosi, megyei tanács végrehajtó bizottsága elbírálja a helyi tanács végrehajtó bizottsága határozata ellen előterjesztett jogorvoslatot, megsemmisíti jogszabályt sértő határozatát.

A felettes végrehajtó bizottság a helyi tanács végrehajtó bizottságának határozatát kizárólag jogszabálysértés címén semmisítheti meg. A Minisztertanács viszont a fővárosi, megyei tanács végrehajtó bizottságának határozatát akkor is megsemmisítheti, ha az sérti a társadalom érdekeit. A fővárosi, megyei végrehajtó bizottságnak nincs azonban joga az alsóbb fokú végrehajtó bizottság határozatának célszerűségi okból történő megsemmisítésére.

A végrehajtó bizottság a tanács megbízatásának lejártá után mindaddig hivatalában marad, amíg az újonnan megválasztott tanács végrehajtó bizottságot választ. Mivel a végrehajtó bizottságnak tagja a tanácselnök, tanácselnök-helyettes, így a tanácselnök, a tanácselnök-helyettes megbízatásának ideje is azonos a végrehajtó bizottságéval. A tanácselnök, a tanácselnök-helyettes is addig tevékenykedik, amíg az újonnan megválasztott tanács végrehajtó bizottságot, tanácselnököt, tanácselnök-helyettest nem választ.

A végrehajtó bizottságnak a tanácsnál hosszabb működési ideje a végrehajtó bizottság szerepéből következik. A tanácsot a végrehajtó bizottság hívja össze, a tanácsülés előkészítése ugyancsak a végrehajtó

bizottság kötelezettsége. Ezek a szabályok irányadók az újonnan megválasztott tanács összehívására, alakuló ülésének előkészítésére is. Tehát az újonnan megválasztott tanács összehívása, ülésének előkészítése miatt szükséges, hogy a végrehajtó bizottság a tanács megbízásának lejárta után is tovább folytassa működését. A végrehajtó bizottság jogszabályban meghatározott saját feladatainak ellátása, hatáskörének gyakorlása is szükségessé teszi működésének folyamatoságát. Emellett szól még az is, hogy a folyamatosan működő szakigazgatási szervezet ne maradjon testületi irányítás, ellenőrzés nélkül.

A végrehajtó bizottságnak az újonnan megválasztott helyi tanács első ülését annak megválasztásától számított tizenöt napon belüli időpontra, a fővárosi, megyei tanácsot pedig az általános tanácsválasztást követő harminc napon belül kell összehívni.

Az első, alakuló ülésen az új végrehajtó bizottságot meg kell választani. Ezzel szűnik meg az előző végrehajtó bizottság megbízása.

A végrehajtó bizottság testületi szerv. Feladatait tagjainak állandó, tevékeny részvételével oldja meg. Tagjai részt vesznek a határozatok előkészítésében, azok meghozatalában, a végrehajtás megszervezésében, ellenőrzésében.

A végrehajtó bizottság testületi jellegéből következik annak kollektív felelőssége. A végrehajtó bizottság működésének eredményességéért tagjai testületileg és egyénileg is felelősek.

A végrehajtó bizottság tagjainak a jogai és kötelességei azonosak. Különbség annyiban van, hogy a tanácselnöknek, a tanácselnök-helyettesnek (helyetteseknek) és a végrehajtó bizottság titkáranak vannak a tisztségükhöz kapcsolódó sajátos jogaik és kötelességeik. Különösen fontos szerepet tölt be a végrehajtó bizottság tevékenységében a tanácselnök azzal, hogy vezeti a végrehajtó bizottság üléseit, s ehhez számos sajátos jogosítvány és kötelezettség, valamint nagyobb felelősség kapcsolódik.

A végrehajtó bizottság feladatai sokrétűek, az életviszonyok széles körét érintik és kiterjednek az egész tanács tevékenységére. A végrehajtó bizottság feladatkörének szabályozása azért jelentős, mert a részére megállapított feladatok kötelezik a végrehajtó bizottságot, hogy öntevékenyen lásson el olyan teendőket is, amelyeket a hatásköri szabályok nem sorolnak fel. (Pl. az a feladat, hogy a végrehajtó bizottság gondoskodik a jogszabályok végrehajtásáról, feltételezi, hogy a végrehajtó bizottság üléseinek napirendjére tűzi a jelentősebb jog-

szabályok végrehajtásának megszervezését, megfelelő határozatokat hoz, tájékozódik a végrehajtás helyzetéről stb.) A végrehajtó bizottság feladatai tehát a tevékenység céljait, főbb területeit jelölik ki. Ezek között a legfontosabbak a következők:

A tanácstörvény a végrehajtó bizottság feladatai között elsőként említi a jogszabályok végrehajtását. Ennek kiemelését az tette indokolttá, hogy a végrehajtó bizottságnak nem csupán a maga tevékenységében, de az általa irányított szervek munkájában is be kell tartatnia, illetőleg tartania a törvényességet, biztosítania kell a jogszabályok maradéktalan végrehajtását.

Az ágazati feladatok érvényesítése mint a végrehajtó bizottság másik feladatköre, a szakigazgatási szervek kettős alárendeltsége megszüntetésének a következménye. Összefügg azzal a rendelkezéssel, hogy a helyi szakigazgatási tevékenység irányítása a helyi tanács végrehajtó bizottsága, a szakigazgatási tevékenység központi irányítása pedig a fővárosi, megyei tanács végrehajtó bizottsága útján történik.

A végrehajtó bizottság előzőekben már említett kettős szerepéből következik, hogy alapvető feladata, amely egyúttal egész tevékenységét megszabja: az országos célokat kifejező központi érdek és a helyi érdek egybehangolt érvényesítése. Ezt azzal biztosíthatja, ha a központi célok végrehajtása során messzemenően figyelembe veszi a helyi igényeket, sajátosságokat, kibontakoztatja a helyi öntevékenységet.

A végrehajtó bizottság a tanács rendelkezései végrehajtásának szervezésével kapcsolatos feladatai ellátásában a tanács szerveként jár el. E feladataira is tartalmaz a tanácstörvény rendelkezéseket, ezen túlmenően azonban szervezeti és működési szabályzatában a tanács szabja meg a végrehajtó bizottság teendőit.

A szakigazgatási szervek és az alsóbb fokú végrehajtó bizottságok közvetlen irányítása, valamint a tanácsi vállalatok felügyelete és a tanácsi intézmények irányítása olyan feladat, amelyben a végrehajtó bizottság önállósága, saját jogon végzett cselekvése fejeződik ki. Ez adja meg a végrehajtó bizottságnak azt a lehetőséget, hogy minden egyéb funkcióját (jogszabályok végrehajtása, ágazati feladatok érvényesítése, a tanács rendelkezéseinek végrehajtása stb.) elláthassa.

A végrehajtó bizottság feladatai között egyre fokozódó jelentőségre tesz szert a nem tanácsi szervekkel való együttműködés. A végrehajtó bizottság gondoskodik az együttműködés folyamatosságáról és

szervezéséről. Közvetlen teendői mellett közreműködik a tanács-testületnek a nem tanácsi szervekkel való kapcsolatainak szervezésében is. Így például előkészíti a tanács által kötendő együttműködési megállapodásokat és szervezi, ellenőrzi megvalósításukat, segítséget ad a nem tanácsi szervek tanácsülésen való beszámoltatásához. A végrehajtó bizottság a nem tanácsi szervekkel való együttműködést nem csupán saját tevékenységével, hanem a tisztségviselők, valamint az irányítás alatt álló szervek útján valósítja meg. Feladatkörébe tartozik ezért, hogy meghatározza a szakigazgatási szervek és az alsóbb fokú végrehajtó bizottságok ilyen irányú feladatait, az együttműködés tartalmi és módszerbeli követelményeit, segítse és ellenőrizze az együttműködést.

A szakigazgatási szervek közvetlenül a végrehajtó bizottságnak alárendelten tevékenykednek, munkájuk törvényességéért a végrehajtó bizottság felelős. Ezért a végrehajtó bizottságot széles körű jogosítványok illetik meg a szakigazgatási szervezet irányításában.

E jogosítványok gyakorlásának módja, hogy a végrehajtó bizottság ülésein megvitatja az egyes ágazatok helyzetét, a szakigazgatási szervek előterjesztéseit, majd határozataiban hosszabb és rövidebb távra megszabja teendőiket, a jogszabályok és a tanács rendelkezései végrehajtásának módját és a végrehajtásnál érvényesíteni kívánt elveket. Ezzel tesz eleget annak a kötelezettségének is, hogy összehangolja és ellenőrzi a szakigazgatási szervezet tevékenységét, gondoskodik a szakszerű és gyors ügyintézésről.

A végrehajtó bizottság — a jogszabályok keretei között, tehát a szakigazgatási szervek hatáskörének, önállóságának sérelme nélkül — általános érvényű és eseti utasítást adhat a szakigazgatási szervek vezetőinek.

Jelentős hatásköre a végrehajtó bizottságnak, hogy — a hatósági ügyekben hozott határozat kivételével — megsemmisítheti, vagy megváltoztathatja a szakigazgatási szerv jogszabályt, vagy a lakosság érdekeit sértő rendelkezését. Korlátlan a végrehajtó bizottság megsemmisítési, megváltoztatási joga, ha a szakigazgatási szerv rendelkezése kifejezetten jogszabályba ütközik. Célszerűségi okból azonban általában sem a megsemmisítésre, sem pedig a megváltoztatásra nincs módja a végrehajtó bizottságnak. Kivétel ez alól, ha a szakigazgatási szerv rendelkezése olyan mértékben célszerűtlen, hogy az sérti a lakosság érdekeit.

A tanácshoz hasonlóan, egyes hatáskörök gyakorlását a végrehajtó bizottság is átruházhatja szerveire. Amíg azonban a tanács azokban az esetekben ruházhatja át hatáskörének gyakorlását, ha azt a hatáskört megállapító jogszabály kifejezetten megengedi, addig a végrehajtó bizottság esetében a hatáskörgyakorlás átruházására akkor van lehetőség, ha a hatáskört megállapító jogszabály azt nem tiltja meg.

A végrehajtó bizottság határozattal dönt minden, a hatáskörébe tartozó ügyben. A határozatok tartalmukat és jellegüket tekintve sokfélék. Lehetnek: átfogó, perspektivikus feladat-megjelölések; célkitűzések, döntések; irányelvek valamely tevékenységhez, feladat megoldásához; állásfoglalások; értékelő megállapítások főképpen valamely szerv munkájáról, tevékenységéről; vélemények, javaslatok, kezdeményezések elsősorban a tanács, a felsőbb szervek, a nem tanácsi szervek irányába.

3. A tanács tisztségviselői

a) A *tanácselnök* és vele együtt a tanácselnök-helyettes jogállásának legfontosabb jellemzője, hogy ezek a tisztségek elsődlegesen a tanácshoz kapcsolódnak. Ez fejeződik ki feladataik meghatározásában, továbbá abban, hogy közvetlenül a tanács választja őket, a tanácselnök elnököl a tanács ülésein, a tanácselnök-helyettes egy vagy több tanácsi bizottság elnöke.

A tanácselnöki és a tanácselnök-helyettesi tisztség betöltésének jellemzője, hogy az mind a helyi, mind a fővárosi, megyei tanácsnál választással történik; a tanácselnököt és tanácselnök-helyettest a tanácstestület tagjai sorából választja.

A tanácselnök és a tanácselnök-helyettes jelöléséről szóló szabályok eltérően alakulnak a helyi, valamint a fővárosi és a megyei tanácsoknál.

A helyi tanácselnök és tanácselnök-helyettes megválasztása nem szorul felsőbb jóváhagyásra. A fővárosi, megyei tanácselnök és tanácselnök-helyettes megválasztásához azonban szükség van a Minisztertanács utólagos jóváhagyására.

A tanácselnök és a tanácselnök-helyettes megválasztása — a társadalmi megbízatásban betöltött tanácselnöki és tanácselnök-helyettesi tisztség kivételével — *munkaviszonyt hoz létre* a tanács, valamint a megválasztott tanácselnök, illetőleg a tanácselnök-helyettes között.

A tanács a tanácselnököt, illetőleg a tanácselnök-helyettest *visszahívhatja*, ha az feladatát valamely neki felrőható jelentős okból nem tudja a követelményeknek megfelelően ellátni.

A tanácselnök a tanács működési területén elsősorban állami-politikai vezető. A testületi ülések között irányítja a tanácselnök-helyettes, a végrehajtó bizottság titkára és a szakigazgatási szervek vezetői tevékenységét. A jogszabályok keretei között, hatáskörük, önállóságuk csorbítása nélkül, utasításokat adhat számukra, melyeket kötelesek végrehajtani.

A végrehajtó bizottság kettős alárendeltségéből következően a tanácselnök szerepében is mutatkozik bizonyos *kettősség*: feladata a helyi érdekek érvényesülésének segítése, egyben a központi akarat végrehajtása, tehát személy szerint is alapvető kötelessége egyfelől a helyi, illetőleg területi, másfelől a központi érdekek összhangjának megteremtése.

A tanácselnök a végrehajtó bizottság ülései között halaszthatatlan esetben, a végrehajtó bizottság hatáskörében döntést hozhat. Vonatkozik ez azokra az ügyekre is, amelyekben a tanács állapított meg hatáskört a végrehajtó bizottság számára; azokra azonban nem, amelyekben hatáskörének gyakorlását átruházta a végrehajtó bizottságra. A tanácselnök a végrehajtó bizottsági ülések közötti időszakban hatósági ügyben, valamint más egyedi jellegű ügyben is csak akkor járhat el, ha a döntés meghozatala nem odázható el.

A végrehajtó bizottság hatáskörében való eljárásnak az a célja, hogy sürgős, halaszthatatlan esetben akkor is dönteni lehessen, ha a testület éppen nem ülésezik és az ügy jelentőségére tekintettel nem indokolt a végrehajtó bizottsági ülés rendkívüli összehívása. A tanácselnök köteles döntéséről, mégpedig annak tartalmáról és a végrehajtó bizottság hatáskörében való eljárás indokoltságáról, tehát a döntés halaszthatatlan voltáról a legközelebbi ülésen a végrehajtó bizottságnak beszámolni.

A fővárosi, megyei, másfelől a helyi (községi, városi, fővárosi kerületi) tanácsok elnökei között *nincs szervezeti alá-fölrendeltségi viszony*. A fővárosi, megyei tanácselnök azonban mégis bizonyos irányító tevékenységet végez a helyi tanácselnökök tekintetében. A megyei tanácselnök a városi tanácselnökkel közvetlen kapcsolatot tart.

b) A tanácselnök-helyettes fő feladata a tanácselnök helyettesítése, ezért jogosítványai a tanácselnök jogosítványain alapulnak. Ebből következően:

a tanácselnökkel együtt a tanácselnök-helyettes jogállása és felelőssége is elsődlegesen a tanácshoz kapcsolódik.

A tanácselnök-helyettes lényegében *kettős feladatkört* lát el: egyrészt helyettesíti a tanácselnököt. Ez a feladatköre a tanácselnök távolléte esetén általános helyettesítéssé alakul. Ez annyit jelent, hogy a tanácselnök valamennyi jogkörét gyakorolja, beleértve a tanács és a végrehajtó bizottság ülésének vezetését is. Éppen helyettesi mivoltából következően nincs szükség ehhez a tanács külön megbízására, vagy felhatalmazására. Amennyiben a tanács két vagy több főfoglalkozású helyettest választ, közülük egy *általános* helyettest jelöl ki. A távollevő tanácselnök helyettesítését ez esetben az általános helyettes látja el.

A tanácselnök-helyettes másik feladatköre, hogy segíti a tanácselnököt a tanácsi szervek irányításával, működésével, a területi elv érvényesítésével, az ágazati feladatok összehangolásával kapcsolatos tevékenység ellátásában. Ez a tanácselnök-helyettesi tevékenység, a tanácselnök személyéhez kötött hatáskörök gyakorlásának kivételével, valamennyi tanácselnöki feladatra kiterjedhet: így pl. a tanács és a végrehajtó bizottság képviselőtével, a szakigazgatási szervek feletti általános felügyelettel kapcsolatos feladatok ellátásában való közreműködésre is. Különösen fontos azonban, hogy a tanácselnök-helyettes tevékenyen támogassa a tanácselnököt a tanács, a tanács-tagok és a tanácsi bizottságok munkájának elősegítésében.

A tanács törvény *lehetővé teszi* a tanácselnök-helyettesi tisztség társadalmi megbízatásban való betöltését. A feladatok mennyiségéből adódóan természetesen elsősorban a helyi tanácsok élnek ezzel a lehetőséggel. Mód van arra is, hogy valamely tanácsnál egyidejűleg működjen függetlenített és társadalmi megbízatású tanácselnök-helyettes. Lehetséges olyan megoldás is, hogy a szakigazgatási szervek vezetőinek egyikét válassza meg a tanács a tanácselnök-helyettesi tisztség társadalmi úton történő betöltésére.

A községekben és a nagyközségekben azonban kizárólag társadalmi megbízatásban működő tanácselnök-helyettest lehet választani, mivel ezek a tanácsok feladataikat függetlenített tanácselnök-helyettes hiányában is megfelelően el tudják látni.

A tanács szervezeti és működési szabályzatában határozza meg, hogy a társadalmi tanácselnök-helyettes milyen körben és módon segíti a tanácselnököt feladatai ellátásában. Tekintettel megbízatása társadal-

mi jellegére, továbbá arra, hogy másutt tölt be főfoglalkozású állást, feladatait jóval szűkebbre szabottan helyes megállapítani, mint a függetlenített tanácselnök-helyettesét.

c) A végrehajtó bizottság titkára elsősorban a tanácsszervek jogszabályoknak megfelelő tevékenységéért, a hatósági ügyintézés törvényességéért és színvonaláért, a végrehajtó bizottság üléseinek előkészítéséért felelős, irányítja a titkárságot, a községekben és nagyközségekben vezeti a szakigazgatási szervet. Tevékenysége elsősorban a végrehajtó bizottsághoz kötődik, tisztségénél fogva tagja a végrehajtó bizottságnak. A végrehajtó bizottság titkári feladatkört, hatékony ellátása érdekében, képesítéshez kellett kötni, emiatt a végrehajtó bizottság titkára nem választott, hanem a tanács által határozatlan időre kinevezett tisztségviselő.

A hatályos tanácstörvény jelentősen *megváltoztatta* a végrehajtó bizottság titkárának jogállását, feladat- és hatáskörét. Fő feladatává tette a tanácsi szervezetben a szocialista törvényesség megtartását és a hatósági tevékenység eredményességének elősegítését.

Mivel a szakigazgatási szerveket és az államigazgatási tevékenységet közvetlenül a végrehajtó bizottság irányítja, a *titkár jogállása, feladat- és hatásköre elsősorban a végrehajtó bizottsághoz kapcsolódik*. Amíg a tanács üléseinek előkészítésében közreműködik, addig a végrehajtó bizottság üléseinek előkészítésében nagyobb a szerepe, az előkészítésért önálló felelősség terheli. A végrehajtó bizottsághoz való kötődését jelenti, hogy elnevezésében is a „végrehajtó bizottság titkára”, közvetve pedig az is, hogy kinevezése a felettes tanács végrehajtó bizottsága, illetőleg a Minisztertanács jelölése alapján történik.

A végrehajtó bizottság titkárának feladatait a tanács szervezeti és működési szabályzatának megfelelően látja el, tennivalóit jogszabályok állapítják meg. A végrehajtó bizottság titkárának jogszabályokban meghatározott feladat- és hatáskörét központilag kiadott hatásköri jegyzék foglalja magában. A tanács szervezeti és működési szabályzata ezeket a feladatokat, hatásköröket csupán tovább részletezheti és ellátásuk módszerére nézve tartalmazhat rendelkezéseket.

A fővárosi, megyei, megyei városi tanács végrehajtó bizottságának szakigazgatási szerve által hozott *másodfokú államigazgatási határozatok elleni felülvizsgálati kérelmek elbírálása* a fővárosi, megyei és megyei városi tanács végrehajtó bizottsága titkárának hatósági jogkörébe tartozik.

A vb titkárának a hatósági ügyintézés törvényességének biztosítá-

sában és ellenőrzésében betöltött szerepe a szabálysértési ügyekben is szükségessé tették hatósági jogkörének bővítését. Ezért a községekben első fokon intézett ügyek kivételével a fővárosi, megyei, megyei városi tanács végrehajtó bizottságának titkára dönt a *szabálysértés miatt kiszabott pénzbírság elengedéséről*.

A községi egységes szakigazgatási szerv vezetője — a városi jogú nagyközségek kivételével — a községi tanács végrehajtó bizottságának titkára. Más tisztségviselő, vagy kinevezett dolgozó — a helyettesítés esetét kivéve —, nem bízható meg a szakigazgatási szerv vezetésével. Ennek kettős oka van. Az egyik, hogy a vb-titkári tisztség képesítéshez való kötése biztosíték a szakigazgatási szerv hozzáértő vezetésére, a másik pedig, hogy a községben jelentkező feladatok mennyisége nem teszi indokolttá a vb-titkári és a szakigazgatási szerv vezetői munkakör szétválasztását.

A községi tanács végrehajtó bizottsága titkárának tehát *kettős szerepe*, kétféle funkciója van. Egyrészt mint vb-titkár a tisztségviselők egyike, másrészt a szakigazgatási szerv vezetője.

4. A tanács bizottságai

A tanácstörvény rendelkezései szerint a tanács feladatai eredményesebb ellátására, a lakossággal való kapcsolatok ápolására és szélesítésére, valamint a tanácstagok tevékenységének segítésére bizottságokat hozhat létre. A bizottság tevékenységét a tanács irányítja, ellenőrzi, működésükről csak neki számolnak be. A *tanács bizottságai javaslattevő, véleményező, előkészítő, ellenőrző és összehangoló szerepet töltenek be*.

A tanács bizottságainak fontos feladatuk van abban, hogy a munkájukba bevont tanácstagok és nem tanácstag szakemberek révén az állampolgárok mind szélesebb köre működjön közre a tanácsi feladatok meghatározásában, végrehajtásában és ellenőrzésében.

A tanács bizottságait — attól függően, hogy létrehozataluk kötelező, vagy a tanács elhatározásától függ — két csoportra oszthatjuk.

A tanácstörvény rendelkezései értelmében valamennyi szinten *kötelező* a tanács alakuló ülésén a megválasztott tanácstagok közül *ügyrendi és számvizsgáló bizottságot* alakítani. Törvény, törvényrejtű rendelet, minisztertanácsi rendelet és határozat egyéb bizottságok alakítását is

előírhatja. Ezért kötelező megalakítani a fővárosi, megyei tanácsnál a tervgazdasági, a községi tanácsnál pedig a szabálysértési bizottságot.

Az ügyrendi bizottság már a tanács alakuló ülésén megkezdi működését: megvizsgálja a tanácstagok megválasztásának törvényességét és javaslatot tesz a tanácsnak a választások törvényességének megállapítására. A pót- és az időközi választásoknál szintén ellátja ezt a feladatot. A tanácstagok összeférhetetlenségi ügyeit is az ügyrendi bizottság vizsgálja.

Valamennyi tanács tagjai sorából *számvizsgáló bizottságot* alakít a gazdálkodásról szóló éves beszámoló ellenőrzésére.

A fővárosi és a megyei tanácsok a területi tervező munka továbbfejlesztésére, továbbá a gazdálkodási tevékenység koordinálására, valamint a tanács és a végrehajtó bizottság tervezési, gazdálkodási munkájának és a tanács által jóváhagyott tervek végrehajtásának segítésére, ellenőrzésére kötelesek *tervgazdálkodási bizottságot* alakítani.

A szabálysértésekről szóló törvény rendelkezéseinek megfelelően a községekben *szabálysértési bizottságot* kell létrehozni. A bizottság tagjai tanácstagok és nem tanácstagok is lehetnek, elnöke a szakigazgatási szerv vezetője. A bizottság a tanács által meghatározott szabálysértési ügyekben jár el – háromtagú tanácsban.

A tanács szervezeti és működési szabályzatában határozza meg, hogy – a kötelezően létrehozandó bizottságokon túlmenően – milyen típusú és feladatkörű bizottságokat alakít.

A bizottságok típusa attól függ, hogy a bizottság által ellátandó feladat folyamatos, vagy ideiglenes jellegű. A folyamatos feladatok ellátására a tanács állandó bizottságot, az esetenként jelentkező feladatokra pedig ideiglenes bizottságot alakíthat.

A bizottság elnökét és tagjait a *tanács választja*, általában az alakuló ülésén, a Hazafias Népfront illetékes bizottságának javaslatára. További javaslatokat azonban bármely tanácstag is tehet. A nem tanácstag bizottsági tagok jelölésére a tanács a területén működő szervezetet kéri fel, amelyekkel rendszeres a munkakapcsolat. A bizottságnak legalább három tagból kell állnia.

A bizottság elnöke csak tanácstag lehet. Fővárosi, megyei, városi, fővárosi kerületi tanács elnökhelyettese szintén lehet bizottság elnöke.

A tanácstörvény a tanácsbi bizottságok feladatairól és hatásköréről szólva kiemeli, hogy a bizottság a tanács működési területén *összehangolja az ágazaton belüli és a több ágazat közötti tevékenységet*. E feladatot

elsősorban a fővárosi, megyei tanács bizottságai látják el. Fontos szerepe van a tanácsi és nem tanácsi szervek terület- és településfejlesztési, a lakosság szükségleteinek kielégítését szolgáló feladatok – tervek, intézkedések, döntések előkészítése és végrehajtása – megoldásának területi koordinálásában.

A bizottság véleményezi a tanács és a végrehajtó bizottság elé kerülő fontosabb előterjesztéseket (pl. az ágazat helyzetét hosszabb távra is befolyásoló, valamint a lakosságot közvetlenül érintő kérdésekkel foglalkozó előterjesztésekkel, továbbá a tanácsrendelet-tervezetekkel foglalkozik). Ezzel nagyban segíti a tanács és a végrehajtó bizottság döntéseinek megalapozottságát.

A bizottság figyelemmel kíséri és ellenőrzi a szakigazgatási szervek, valamint a tanácsi vállalatok és intézmények tevékenységét, tanulmányozza fejlesztésük lehetőségeit. A tanácsi vállalatok és intézmények társadalompolitikai ellenőrzése a bizottság munkájának egyik legfontosabb része. Ennek során vizsgálja a jogszabályok, a tanácsi döntések végrehajtását, figyelemmel kíséri továbbá a lakosság szükségleteinek kielégítését és javaslatainak, panaszainak intézését.

A tanácsi bizottság ellenőrizheti a nem tanácsi szervek tevékenységét is. Az ellenőrzés kiterjed a nem tanácsi szerveknél a dolgozók érdekében hozott művelődésügyi, egészségügyi, szociális és munkajogi jogszabályok megtartására.

V. A tanács szakigazgatási szervezete (Tanácsapparátus)

1. A szakigazgatási szerv fogalma és rendeltetése

Tanácsi szakigazgatási szervnek azt az önálló hivatali szervezetet tekintjük, amelyet a tanács szakigazgatási feladatok ellátására hozott létre. Jellemzője, hogy egyszemélyi felelős vezetője van, aki a szakigazgatási szervet képviseli. A szakigazgatási szerv önálló jogi személy. Több szakigazgatási szerv alkotja a tanács hivatali apparátusát, kivéve a községi tanácsokat, ahol egységes (önálló szervekre nem tagolt szakigazgatási szerv működik).

A tanácsi szervezet felépítése változatos és sokrétű. Lényeges különbség van például egy kisközség 2–3 dolgozóból álló tanácsi „apparátusa” és egy több száz dolgozót foglalkoztató megyei tanácsi

hivatali szervezet között. Ugyanakkor a megyei tanácsoknál vannak „egyszemélyes szakigazgatási szervek” is: pl. egyházügyi tanácsos, ifjúsági titkár, környezetvédelmi titkár. Őket a tanács természetesen nem szakigazgatási szervként „hozza létre”, gyakorlatilag azonban hasonló jogállásúak.

Az államigazgatás funkciói elsődlegesen az államigazgatási szervek működése útján valósulnak meg. Az államigazgatásban megkülönböztethetők az általános igazgatási és a szakirányú igazgatási feladatok, amelyeket ennek megfelelően általános államigazgatási hatáskörű központi és helyi, valamint különös államigazgatási hatáskörű központi és helyi szervek látnak el.

Területi és helyi államigazgatási tevékenységet nem kizárólag a tanácsai szervek végeznek, hanem a minisztériumok és az országos hatáskörű szervek ún. *centrális alárendeltségben működő* (pl. vízügyi, statisztikai) szervei is. Mindezek mellett még nem kifejezetten államigazgatási célra létrehozott szervek (pl. gazdasági szervezetek, bankok, társadalombiztosítási és egyéb intézmények, szolgáltató vállalatok) is el látnak államigazgatási jellegű feladatokat.

Az államigazgatás különös hatáskörű szervei elsősorban az *ágazati elv* alapján tagozódnak. Ez a tagozódás a legrégebbi szervezeti megoldások közé tartozik. Miután létrejött az államigazgatás centralizált, központosított rendszere, létrejött a szervezeti rendszer ágazati tagolása is, mivel ez fejezi ki a társadalomban létrejövő munkamegosztást.

Államigazgatási szervezeti rendszerünkben a következő *főbb ágazat-csoportokat* különböztetjük meg:

- az állam politikai-honvédelmi igazgatása (ezen belül ágazatok a külügy, a rendészet, a honvédelem, az igazságügy stb.);
- a népgazdaság igazgatása (ezen belül az egyes népgazdasági ágak szerint ipari, kereskedelmi, mezőgazdasági, építésügyi, közlekedési, posta és hírközlési, kommunális stb. ágazatok);
- a kulturális igazgatás (iskolaügy, művészetügy, közművelődés, sajtó, tömegkommunikáció, tudomány stb.);
- a szociális és egészségügyi igazgatás (szociálpolitikai igazgatás, egészségügyi ellátás, közegészségügy, társadalombiztosítás, gyermek- és ifjúságvédelem stb.).

Az ágazati tagozódás megfelelő szervezeti formákat hoz létre az állam központi és tanácsai szerveiben egyaránt. Ez azonban az idők folyamán — az állami feladatokkal együtt — változik.

2. A szakigazgatási szerv irányítása

A szakigazgatási szerveket a tanácstestület hozza létre mindegyik tanácsnál, és azok közvetlenül a végrehajtó bizottságnak alárendelten működnek. Jogállásukra jellemző, hogy önálló irányítási, felügyeleti és hatósági jogkörök, valamint a vb által meghatározott költségvetési előirányzat és béralap feletti rendelkezési joguk van.

Az államigazgatási szervezeti rendszerben az *alárendeltségnek* két fő formája van: *függőleges és vízszintes alárendeltség*. Függőleges az alárendeltség abban az esetben, ha a fölérendelt államigazgatási szerv működési területe nagyobb az alárendelt szerv működési területénél (pl. minisztérium – megyei szerv). Vízszintes alárendeltségnél az alá- és fölérendelt szerv működési területe azonos. (Minisztertanács – minisztérium; megyei végrehajtó bizottság – megyei szakigazgatási szerv stb.).

A hatályos tanács törvény a tanácsi szakigazgatási szervek korábbi kettős alárendeltségét megszüntette. A tanácsi *szakigazgatási szervek kizárólag a végrehajtó bizottságnak vannak alárendelve*. A végrehajtó bizottság az alá-, fölérendeltség keretében teljes irányítási jogkörrel irányítja a szakigazgatási szerveket. Ennek során érvényesíti mind a tanács aktusaiban megszabott feladatokat, mind pedig a felettes állami szervek (végrehajtó bizottság, minisztériumok, Minisztertanács) aktusaiban meghatározott országos célkitűzéseket, feladatokat és e feladatok megvalósításának módjait.

A tanácsi szakigazgatási szervek kettős alárendeltségének megszüntetése nem jelenti azt, hogy a tanácsi szakigazgatási szervek tevékenységének kettős irányítása megszűnt volna. A fölöttek szakigazgatási szervek (országosan a minisztériumok és az országos hatáskörű szervek) alá-fölérendeltségi, azaz hierarchikus kapcsolat nélkül – elsősorban jogszabályokkal – irányítják a tanácsi területi, helyi szakigazgatási szervek tevékenységét.

A szakigazgatási szerv, illetőleg a szakigazgatási tevékenység irányítása egymástól eltérő tartalmú jogosítvány.

A szakigazgatási szerv irányítása feltételez bizonyos szervezeti értelmű alá-fölérendeltségi viszonyt, közvetlen kapcsolatot az irányító szervvel. A szakigazgatási tevékenység irányítása viszont nem feltételez szervezeti jellegű alá-fölérendeltséget az irányító és irányított között. A tevékenység irányítója pl. nem dönt a szervezet létrehozásáról, tagozódásáról, veze-

tőjének kinevezéséről és egyáltalán egyéb, konkrét szervezeti kérdésekről.

A szakigazgatási tevékenységet ágazatonként a miniszter, országos hatáskörű szerv vezetője irányítja. A tanács törvény sorolja fel, hogy ennek keretében mit tehetnek. Jogosítványaik lényege, hogy elsősorban jogszabály kiadása útján meghatározzák a szakigazgatási feladatokat, hatáskört és hatósági jogkört, azok gyakorlásának elveit. A feladatok ezzel adóttak, az egyes tanácsok teendője, hogy azok végrehajtására alkalmas szervezetet hozzanak létre. A végrehajtó bizottságok teendője pedig az, hogy a különböző ágazati szakigazgatási szervek munkáját összehangolják, a központi és helyi igényeket egyeztessék, e szerveket és vezetőiket közvetlenül irányítsák.

A különös hatáskörű központi állami szervezetek (minisztériumoknak) szervezeti értelemben nincsenek alárendelve a helyi tanács szakigazgatási szervek. Ebből következik, hogy a központi ágazati szervek — a jogszabályi formán kívül — elsősorban a megyei végrehajtó bizottsággal közlik célkitűzéseiket. A megyei végrehajtó bizottság ezt egyrészt saját szakigazgatási szerveinél érvényesíti, másrészt az alsóbb szintű végrehajtó bizottságokat utasítja.

A szakigazgatási szervek, illetőleg azok tevékenységének irányítása kifejezi az állami szervek közötti munkamegosztást, de tükrözi a központi irányítás, feladatmeghatározás párosulását a helyi önállósággal, a központi és helyi érdekek egyeztetését. Ez egyben a demokratikus centralizmus elvének gyakorlati alkalmazását is jelenti.

Az államigazgatás területi és helyi szerveit illetően függőleges alárendeltség alkalmazása kivételes jellegű (a rendőrség, a honvédelmi igazgatás szervei, területközi szervek stb.). A tanácsok ezen államigazgatási szervek tekintetében is rendelkeznek egyes ellenőrzési, koordinációs jogosítványokkal.

A szakigazgatási szervek egyirányú alárendeltségének szabálya mellett megemlíthjük még az ún. „szakigazgatási intézmények”-et. Ilyen pl. a földhivatal, az illetékhivatal, az illetményhivatal. Ezek kettős alárendeltségben működnek (a megyei földhivatal pl. függőleges irányban a minisztériumnak és vízszintes irányban a megyei tanács vb mezőgazdasági osztályának kettős irányítása alatt áll).

3. A szakigazgatási szerv feladatai

A szakigazgatási feladatoknak két nagyobb csoportja különböztethető meg: a funkcionális és az ágazati feladatok.

A funkcionális feladatokra jellemző, hogy kisebb-nagyobb mértékben valamennyi ágazatban jelentkeznek, valamennyi szakigazgatási szerv tevékenységét érintik. A funkcionális feladatok közé tartozik a tervezési, a pénzügyi (költségvetési), a személyzeti, a bér- és munkaügyi, az árhatósági és a statisztikai feladat.

Az ágazati szakigazgatási feladatokra jellemző, hogy a társadalmi, gazdasági és állami munkamegosztásnak megfelelően kialakult, azonos szakmai jellegük alapján önálló és egymástól elhatárolható, olyan igazgatási ágazatokban jelentkeznek, amelyeket a különös hatáskörű központi államigazgatási szervek tagozódása is tükröz.

Községben egyetlen szakigazgatási szerv látja el mind a funkcionális, mind az ágazati feladatokat. Más tanácsoknál (pl. a megyénél, városnál) külön funkcionális és ágazatonként létrehozott szakigazgatási szervek működnek.

A szakigazgatási feladatokat a következők szerint osztályozhatjuk:

— Gazdasági, gazdálkodási, tervezési feladatok. Ezek egyrészt általános, a tanács működési területének egészére kiható fenntartási fejlesztési tennivalók, amelyek a testületi döntések előkészítését is szolgálják. Ide tartoznak a tanácsi vállalatok, intézmények működésével kapcsolatos feladatok is. Mindezek kiemelkedő jelentőségűek, mert a szakigazgatási tevékenység feltételeit, távlati irányát, anyagi eszközeit, a lakossági igények kielégítésének ütemét alapvetően érintik.

— A hatósági feladatok ellátása a szakigazgatási tevékenység jelentős részét teszi ki. Különösen fontos ez a munka a lakosság és a tanácsi szervek közötti kapcsolatok alakításában, mert az érintett ügyfelek ezen keresztül alkotnak véleményt az állami és tanácsi munkáról. A lakosság joggal várja el a közigazgatástól, hogy igazgatási igényeinek kielégítéséről gyorsan, szakszerűen, kulturáltan és bürokrácia-mentesen gondoskodjék.

— Az ágazati szakmai feladatok az adott ágazatra jellemzőek. Ellátásuk szakirányú felkészültséget is igényel, az egészségügy, építésügy, kereskedelem, ipar, élelmiszergazdaság stb. területén mind a tanácsi munkában, mind a nem tanácsi szervek szakirányú tevékenységével összefüggő kapcsolatokban. E körbe sorolhatók az adott ágazat

területén működő tanácsai vállalatok és intézmények felügyeletével, irányításával összefüggő szakfeladatok is (pl. iskolák tanulmányi felügyelete). A helyi tanácsok általában az intézmények fenntartását látják el, a szakmai irányítást és ellenőrzést többnyire a megye végzi.

— Szervezési és operatív feladatok egyrészt a tanácsai szervezet belső működésében, másrészt a „kifelé” irányuló tevékenységek során jelentkeznek. Ide tartozik a tanács, a végrehajtó bizottság, a tisztségviselők, a bizottságok és a tanácstagok tevékenységének, működésének előkészítése, döntéseik végrehajtásának szervezése, valamint a minden szerv zavartalan működéséhez szükséges belső személyzeti, ügyviteli, nyilvántartási stb. tennivalók ellátása. A tanácsai szervezeten kívülre irányuló tevékenység gyakran közvetlen jogi eszközökkel és hatással nem jár. Leggyakoribb fajtái: a lakossági akciók (ünnepségek) szervezése; társadalmi munkára mozgósítás; jogpropaganda és tájékoztatás; közfeladat végrehajtásának szervezése, lebonyolítása (útépítés, csatornák, árkok tisztítására dolgozók alkalmazása) stb.

— A helyi szakigazgatási tevékenység irányításával kapcsolatos feladatok csoportja, amely a megyei (fővárosi) szakigazgatási szerveknél, városkörnyéki község esetében városnál, városi jogú nagyközségnél jelentkezik. Ez az irányítás kiterjed az eddig felsorolt valamennyi szakigazgatási feladatcsoportra, amely a helyi szakigazgatási szervek tevékenységében fellelhető.

Feladataik ellátásához a szakigazgatási szerveknek önálló hatáskörük van, a hatáskörükbe tartozó ügyekben önállóan járnak el. *A hatáskör önállósága azt jelenti*, hogy csak az adott hatáskörrel felruházott szerv gyakorolhatja, és a hatáskört a szervtől elvonni, gyakorlását korlátozni (pl. előzetes jóváhagyás, egyetértés, „vélemény” előírásával) nem lehet.

Az önálló hatáskör címzettje meghatározott esetekben úgy is gondoskodhat annak ellátásáról, hogy nem saját maga jár el közvetlenül, hanem *átruházza hatásköre gyakorlását*. Ilyen esetben tehát nem jogszabály, hanem a hatáskör „gazdájának” átruházó intézkedése alapján kaphat egy másik szerv hatáskört. A felhatalmazott nem önállóan gyakorolja a ráruházott hatáskört, hiszen nem a saját, hanem az átruházó jogkörében jár el, ezért közvetlenül az átruházónak felelős, köteles annak (akár a döntés tartalmára is vonatkozó) utasításai szerint eljárni és a hatáskör gyakorlásáról megfelelően tájékoztatni. Az átruházott hatáskört bármikor visszavonni vagy korlátozni lehet.

VI. A tanácsok tömegkapcsolatai

A tanácstörvény az általános — az egész tanácsi tevékenység és szervezet szempontjából irányadó — rendelkezései között határozza meg a tanácsok tömegkapcsolatainak elvi alapját. Kimondja, hogy a tanácsok a Hazafias Népfrontra és az állampolgárok tömegszervezeteire, valamint egyéb szervezeteire támaszkodva, a *nem tanácsi szervekkel* hatékonyan együttműködve, a lakosság tevékeny részvételével látják el feladataikat. A tömegkapcsolatok kialakítása, fenntartása és fejlesztése olyan politikai követelmény, amely nem minden egyes megnyilvánulási formájában kíván jogi, szervezeti meghatározottságot, sőt túlszabályozásuk kifejezetten káros következményekkel járhat. Ezért a tanácstörvény csak a legszükségesebb mértékben határozza meg a tömegkapcsolatok szervezeti formáit, ezzel lehetővé teszi, hogy a tanácsok a sajátosságaikra tekintettel maguk alakítsák ki a legcélszerűbb megoldásokat.

A helyi tanácstagok a választópolgárok, a területi tanácstagok a helyi tanács bizalmából végzik tanácstagi tevékenységüket. Ez az előlegezett bizalom egyben függőségi viszonyt hoz létre; a választók a megbízatás időtartama alatt is igényt tartanak arra, hogy ismereteik legyenek a *tanács* és a *tanácstag* munkájáról, a vállalt kötelezettség teljesítéséről.

A *tanácstagok évente legalább egyszer* — a tanács által megállapított időpontban — kötelesek választóiknak a tanács munkájáról tájékoztatást adni, és saját tanácstagi tevékenységükről beszámolni.

A beszámoló előkészítése megfelelő tájékozottságot igényel a tanács tevékenységéről: a működés legfontosabb kérdései, a tanácsi tervek, a fejlesztési koncepciók, a lakossági ügyek intézése stb. Hogy a tanácstagok ezen kötelezettségüknek eleget tudjanak tenni, a tisztségviselők és a szakigazgatási szervek közreműködését is biztosítani szükséges.

A *falugyűlés a község lakóinak tanácskozó és vitafóruma*. A törvény rendelkezése szerint a községi tanács a lakosság tájékoztatása és véleményének megismerése végett falugyűlés elé terjesztheti a *község életében alapvető jelentőségű kérdéseket*. A törvény tehát a falugyűlésről általában nem kötelezően rendelkezik. A közös tanácsú községekben viszont igen. A végrehajtási rendelet szerint a közös tanácsú községekben községenként külön-külön és lehetőleg évenként kell falugyűlést szervezni.

A falugyűlésen a tanács *tájékoztatja a lakosságot*, illetőleg *kéri véleményét* a tanács középtávú tervéről, költségvetéséről, a község általános rendezési tervéről, más jelentősebb terveiről és azok végrehajtásáról, valamint egyéb fontos kérdésekről. A közös tanácsú községekben a falugyűlés tárgya nem csak a község alapvető jelentőségű témáit tárgyalja meg, hanem a közös tanács munkájáról szóló tájékoztatót is megvitatja.

A falugyűlés a közvetlen demokrácia egyik intézménye, a község lakosságának fóruma, a lakosság és a tanács tömegkapcsolatának jelentős megnyilvánulása. Mint a tanácstörvény miniszteri indokolása hangsúlyozza, a falugyűlés különleges, községi sajátosság, amely kifejezi a községi tanácsnak a település lakosságával való rendkívül szoros kapcsolatot.

A választói gyűlés — jellegének megfelelően — a tanács tag és a választók véleményező és tanácskozó fóruma. Formáját tekintve intézményes hozzájárulás a tanács tag választókerületi munkájához, a tanács feladatok megalapozása és végrehajtása érdekében. Rendeltetésszerű működése egyidejűleg fejleszti a képviselői és a közvetlen demokráciát.

A választói gyűlés célja a választókerület lakosságának tájékoztatása, illetőleg véleményének kérése a választókerületet közvetlenül érintő egyes társadalompolitikai, tanács feladatok előkészítése, végrehajtásának szervezése érdekében. Szervezéséhez — mint a tanács tagi beszámolóhoz — kérni lehet a Hazafias Népfront illetékes bizottságának közreműködését.

A tanácsok területén a különböző társadalmi, az állami, gazdasági és a kulturális szervek — a tanácsokhoz hasonlóan — sajátos funkciókkal, önálló feladatokkal és hatáskörrel rendelkeznek. A tanácsok feladataikat eredményesen csak a területükön tevékenykedő nem tanács szervekkel szorosan együttműködve valósíthatják meg.

Az együttműködés törvényi szabályozása *keret-jellegű*, amely lehetővé, sőt szükségessé teszi, hogy együttműködési megállapodásokban, irányelvekben, a tanácsok szervezeti és működési szabályzataiban rögzítsék részleteiben a feladatokat. A kölcsönös érdekelttség elvének biztosítása mellett ezáltal oldható meg az egyes szervek közötti ésszerű munkamegosztás.

A nem tanács szervekkel kialakított kapcsolatok rendszerében kiemelkedő jelentősége van a tanácsok és a Hazafias Népfront kapcsolatainak.

A Hazafias Népfront a tanácsok tömegpolitikai bázisa; közvetíti a lakosság igényeit, véleményét a tanácsokhoz és viszont, ismerteti, tudatosítja a tömegekben a tanácsok terveit, tevékenységét, mozgósítja őket a tanácsi feladatok végrehajtásának segítésére.

A népfrontmozgalom közjogi szerepkört is ellát a tanácstagok választásával, a tanácsi testületi szervek megalakításával, a tisztségviselők megválasztásával kapcsolatban. Pl. a Hazafias Népfront tesz javaslatot a választási elnökség, a szavazatszedő bizottság, a végrehajtó bizottság és a tanácsi bizottságok tagjaira. A népfront szervezi a tanácstag jelölőgyűléseket, javaslatot tesz a tanácstag-jelöltekre.

A tanácsok a szakszervezetekkel kialakítandó együttműködésre is kiemelkedő figyelmet fordítanak.

A tanácsok és a szakszervezetek helyi szervei együttműködésének egyik legfontosabb területe a bérből és fizetésből élő dolgozók élet- és munkakörülményeinek javítása, érdekeinek képviselése.

A jogi szabályozás a tanácsok feladataival kapcsolatban utal arra, hogy más állami és társadalmi szervekhez hasonlóan a tanácsoknak is közre kell működniük az ifjúságpolitikai célkitűzések megvalósításában és az ifjúsági szervezetek munkájának segítésében. A tanácsok általános jellegű feladata, hogy illetékességi területükön kísérjék figyelemmel az ifjúság helyzetének alakulását. Az ifjúságot érintő valamennyi jelentős döntés előkészítésébe, eldöntésébe, a végrehajtás megszervezésébe és ellenőrzésébe bevonják a KISZ illetékes szerveit.

A tanácsok tanácstörvényben előírt kötelessége a lakosság szükségletei kielégítésének szervezése. E feladataikat jelentős mértékben saját vállalataik és intézményeik útján maguk oldják meg. A lakosság szükségleteinek kielégítésében azonban *jelentős szerepük van* a nem tanácsi szerveknek is, ezért a tanácsoknak e szervek tevékenységének ellenőrzésében, koordinálásában széles körű jogosultságaik vannak.

A lakosság szükségleteit ellátó vállalat, intézmény létesítése, megszüntetése, illetőleg ezek működését érintő jelentős változás esetén a nem tanácsi szervek kötelesek előzetesen kikérni a tanács vagy a végrehajtó bizottság véleményét. A tanácsi szervek viszont kötelesek tájékoztatni a nem tanácsi szerveket tevékenységüket érintő célkitűzéseikről.

A tanácsi koordináció fontos követelménye, hogy mindkét fél számára biztosítani kell a *kölcsönös előnyöket és meg kell teremteni a közös érdekeltiséget*. Ez nem sérti az érdekelt szervek jogszabályban biztosított

döntési jogkörét. A tanácsok az érdekelteket nem kötelezhetik a gazdasági kapcsolatban való részvételre, a gazdasági hozzájárulásra.

A tanácsi szervek — a fegyveres testületeket kivéve — a szervezeti és működési szabályzatukban meghatározott módon *ellenőrizhetik a nem tanácsi szerveknél a dolgozók érdekében hozott művelődésügyi, egészségügyi, szociális és munkaügyi jogszabályok megtartását*, és beszámolót kérhetnek tőlük. A tanácsi szervek az ellenőrzést az ellenőrzött szervnél működő érdekvédelmi szervvel (szakszervezeti bizottság, szövetkezeti bizottság, KISZ-szervezet) együttműködve folytatják le.

VII. A tanácsok és szerveik központi irányítása

1. Az Országgyűlés irányító tevékenysége

Az Országgyűlés teljes körű irányítást gyakorol az egész államszervezet felett, így irányítási jogosítványai a tanácsokat illetően is korlátlanok. Lényegében ez a törvényhozás útján megvalósuló olyan irányítás, amely tekintettel van a tanácsok képviseleti-önkormányzati jellegére, ami nem egyeztethető össze az alsóbb és felsőbb szintű tanácsok közötti, végső fokon az Országgyűlésnek történő *szervezeti alárendeltséggel*. A törvényalkotás joga viszont kiterjed a tanácsoknak mind a szakmai, mind szervi viszonyaira. A tanácstörvény 70. §-a törvényhozási tárgyként jelöli meg a tanácsok fő feladatainak, szervezetük és működésük alapvető szabályainak, valamint anyagi eszközeinek meghatározását.

A törvényhozás útján történő irányításban kiemelkedő szerepe van az Alkotmánynak, amely a tanácsokat érintő legátfogóbb elveket, szabályokat rögzíti. Ezek: a tanácsok működési területe; a tanácsok tagjainak választása és beszámolási kötelezettsége; kapcsolat a lakossággal, valamint a társadalmi szervekkel és a nem tanácsi szervekkel; a tanács feladatai; rendelet- és határozathozatali jogköre, a tanács szervezetének kialakítása, vállalatok és intézmények létrehozása.

A törvényhozás útján történő irányítás másik alapvető formája a tanácstörvény, amely részletesen kifejti az alkotmányos alapelveket, meghatározza a tanácsok feladatait, hatáskörét, szervezeti rendszerét, működésük alapvető szabályait, valamint az irányítási jogosítványokat.

A tanácsok anyagi eszközeinek törvényi meghatározása önkormányzati jellegük alapvető biztosítékai közé tartozik. Az Országgyűlés törvényben határozza meg a területi tanácsok középtávú tervidőszakra vonatkozó pénzügyi terveinek költségvetési szabályozóit. Megállapítja az állami hozzájárulás mértékét a tanácsok költségvetéséhez és fejlesztési alapjához; a tanácsi pénzalapok forrásait, a belőlük való részesedés mértékét.

Az Országgyűlés irányító tevékenységének alapvető — és a korábbiakhoz képest újszerű — eszköze a törvények végrehajtásának legfelsőbb szinten történő ellenőrzése. Ezzel jelentős mértékben fokozódott és közvetlenebbé vált az Országgyűlés ellenőrző tevékenysége, növekedett a törvények végrehajtására kötelezett állami szervek felelőssége, hiszen a törvények végrehajtásáról szóló beszámolójuk széles körű társadalmi nyilvánosságot kap.

2. A Népköztársaság Elnöki Tanácsának a tanácsokkal kapcsolatos hatásköre

A Népköztársaság Elnöki Tanácsa jogalkotás útján jelentős irányító tevékenységet végez. A törvényerejű rendeleteknek és a határozatoknak kiemelkedő jelentőségük van a tanácsok hatáskörének megállapításában, valamint a szervezeti és működési kérdések szabályozásában. A tanácstörvény hatálybalépése után számos törvényerejű rendelet érvényesítette a tanácstörvényben meghatározott hatáskör-szabályozási alapelveket, ennek során elősegítette a helyi államigazgatás egységesítését, valamint a hatáskörök decentralizálása elvének gyakorlati érvényesülését.

Az Elnöki Tanácsnak az alkotmányvédelemmel kapcsolatos jogosítványa kiterjed a *tanácsok aktusaira* is, ennek alapján megsemmisíti, illetőleg megváltoztatja a tanácsoknak az Alkotmányba ütköző rendelkezéseit, határozatait, a végrehajtó bizottság határozatait, a szakigazgatási szervek által hozott határozatokat és intézkedéseket.

A Népköztársaság Elnöki Tanácsa azt a tanácsot, amelynek működése az Alkotmányba ütközik, vagy a nép érdekeit súlyosan veszélyezteti, feloszlatja. E jogosítvány garanciális jellegű. Biztosítja, hogy a tanácsok tevékenységüket az Alkotmány keretei között, a nép érdekében végezzék.

A választójogi törvény rendelkezései szerint, ha a tanácsot a Népköztársaság Elnöki Tanácsa felosztatja, a felosztatott tanács helyett új tanácsot kell választani. A választást ez esetben is a Népköztársaság Elnöki Tanácsa tűzi ki. Az új tanács megbízatása addig tart, ameddig a felosztatott tanács megbízatása a törvény szerint tartott volna.

3. A Minisztertanács irányító tevékenysége

A tanácsok központi irányításában részt vevő szervek közül a Minisztertanács feladat- és hatáskörében történt a legjelentősebb változás, amely szoros összhangban van a Minisztertanács kormányzati tevékenységének kiszélesedésével. Az 1972-es alkotmánymódosítás — megerősítve a tanácstörvényben rögzített kormányzati irányítási szerepkört — a Minisztertanácsot nem egyszerűen az államigazgatás legfelsőbb szervének tekinti, hanem a központi állami irányítás kormányzati tevékenységet végző szervének.

A tanácstörvény rendelkezéseinek megfelelően a tanácsok központi irányításának súlypontja a Minisztertanácsra tevődött át. A Minisztertanács hatáskörébe került a tanácsok általános elvi irányítása, tevékenységük törvényességének felügyelete, a fővárosi és megyei tanács végrehajtó bizottságának irányítása.

Az általános elvi irányítás túlnyomórészt jogalkotás útján történik. A Minisztertanács rendeletei és határozatai közvetlenül vagy közvetve szabályozzák a tanácsok és szerveik feladatát, hatáskörét, szervezetét és működését érintő alapvető kérdéseket; meghatározzák az időszerű tennivalókat, gondoskodnak a tanácsok fejlesztésének feltételeiről.

A Minisztertanács irányító jogosítványai között különleges helyet foglalnak el az Alkotmány 40. § (2) és (3) bekezdésében biztosított konkrét intézkedési jogok. Ennek megfelelően: az államigazgatás körébe tartozó bármely ügyben a Minisztertanács közvetlenül vagy valamely tagja útján intézkedhet, tehát jogosult akár a végrehajtó bizottság, akár a szakigazgatási szervek hatáskörének elvonására; másrészt az államigazgatás bármely ágát közvetlenül felügyelete alá vonhatja és erre külön szervet létesíthet, azaz tanácsok által ellátott feladatok (és szervek) is a Minisztertanács vagy közvetlen szervezete felügyelete alá kerülhetnek.

A tanácsok egész rendszerében és központi irányításában 1971-ben bekövetkezett változások szükségszerűen igényelték egy olyan központi állami szerv létrehozását, amely önálló országos hatáskörű szervként látja el feladatait. Erre az intézkedésre már az 1971. évi I. törvény hatálybalépése előtt sor került.

A Minisztertanács Tanácsi Hivatalának legjelentősebb feladata, hogy *közreműködik* a Minisztertanácsnak a tanácsok irányításával, tevékenységük törvényességének felügyeletével kapcsolatos feladatai ellátásában. Egyes ügyekben gyakorolja a *Minisztertanács hatáskörét* (a Minisztertanácstól kapott felhatalmazás alapján).

A tanácsok irányító tevékenységében — közreműködés mellett — jogszabályban megállapított *önálló*, saját *hatáskörrel* is rendelkezik.

A tanácsok központi irányításának mind jelentősebb eszköze, a rendszeresen sorra kerülő megyei felügyeleti vizsgálatok megtartása és értékelése. Ebben rendszerint részt vesznek a minisztériumok is. A vizsgálati tapasztalatok átfogó értékelése a Minisztertanács, vagy a Tanácsi Koordinációs Bizottság ülésén történik.

A Hivatal mellett működő Tanácsi Koordinációs Bizottságot a Minisztertanács hozta létre abból a célból, hogy javaslattevő, véleményező, elvi koordinációt segítő szervként működjön.

A Koordinációs Bizottság — összetételére, feladataira és működésére tekintettel — egyrészt a Tanácsi Hivatal és a minisztériumok, másrészt a minisztériumok és a tanácsok közötti együttműködés megteremtésének fóruma.

A Minisztertanács Tanácsi Hivatala a minisztériumokkal (országos hatáskörű szervekkel) rendszeres és többirányú, jogszabályokkal körülhatárolt, vagy az együttműködés során kialakult gyakorlatnak megfelelő kapcsolatban van. A Hivatal feladatai elsődlegesen a minisztériumok és a tanácsok együttműködésének elősegítésére, az ágazati feladatok végrehajtásának koordinálására irányulnak, de jelentős a minisztériumok tanácsokat érintő jogalkotó, szabályozó tevékenységében való közreműködés, véleményezés.

5. A miniszter kapcsolata a tanácsokkal

A minisztériumok és a tanácsi szakigazgatási szervek által alkotott szervezetrendszer élén a miniszterek állnak; felelősek az ágazati politika kidolgozásáért és végrehajtásáért, feladataikat az Alkotmány határozza meg.

A miniszterek a jogszabályok rendelkezéseinek és a Minisztertanács határozatainak megfelelően vezetik az államigazgatás feladatkörükbe tartozó ágait, és irányítják az alárendelt szerveket.

A tanácsok és szerveik, valamint a minisztériumok kapcsolata függ attól, hogy mely tanácsi szervtípusról van szó. A tanácsok és a végrehajtó bizottságok a minisztériumokkal mellérendeltségi viszonyban vannak.

Különös jelentősége van a fővárosi, megyei tanácsok végrehajtó bizottságaival való kapcsolatoknak, mivel a központi ágazati irányítás – a szakigazgatási tevékenység központi irányítása – e testületek útján történik.

A szakigazgatási tevékenység központi irányításának legjelentősebb eleme a *jogszabály*. A miniszterek szabályozó tevékenységük során *rendeleteket*, *normatív utasításokat*, az országos hatáskörű szerveket vezető államtitkárok *rendelkezéseket* adhatnak ki. Valamennyien jogosultak továbbá szakmai irányelvek és elvi állásfoglalások kibocsátására.

Az ágazati irányítás egyik fontos eszköze az ellenőrzési tevékenység. Az ellenőrzés során a minisztériumok figyelemmel kísérik a jogszabályok végrehajtását, az ágazatpolitikai célkitűzések érvényesülését. A minisztériumok az ellenőrzések különböző fajtáit alkalmazzák. Sajátos ellenőrzési forma az adatok, beszámolók kérése. Ez a jogosítvány nélkülözhetetlen a szakigazgatási tevékenység központi irányításában, lehetővé teszi a szakigazgatási tevékenység rendszeres és az egész országra kiterjedő figyelemmel kísérését.

A minisztériumok és a tanácsi testületek (tanács és végrehajtó bizottság) közötti kapcsolat egyik megnyilvánulási formája, hogy a miniszter – illetőleg kiküldöttjei – tanácskozási joggal részt vehetnek az ágazat feladatkörét érintő napirendek tárgyalásán; továbbá a megyei (fővárosi) tanács és végrehajtó bizottság üléseire történő meghívásuk – feladatkörükbe tartozó napirendekhez – kötelező.

V. fejezet

A bírói szervezet

I. Történeti fejlődés

A felszabadulást követően a bírósági szervezet nem egyszerre alakult át, fokozatosan változott, fejlődött. A változások két nagyobb csomópontja: az 1949. évi Alkotmány megszületése és az 1972. évi átfogó alkotmánymódosítás volt.

A felszabadulás előtti bírósági szervezeti rendszer (járásbíróság, törvényszék, ítélőtábla, Kúria) 1945 után egy ideig változatlanul tovább működött. Új bírósági szervezeti formaként elsőként hozták létre a *népbíróságot*, amely elsősorban az 1945. január 20-án aláírt, Fegyverszüneti Egyezmény végrehajtása érdekében került felállításra. („Magyarország közre fog működni a háborús bűncselekményekkel vádolt személyek letartóztatásában, bíróság elé állításában és az érdekelt kormányoknak való kiszolgáltatásában.”) Az Ideiglenes Nemzeti Kormánynak a népbíráskodásról szóló 81/1945. (I. 25.) ME sz. rendelete szerint a népbíróságok és fellebbviteli fórumuk, a Népbíróságok Országos Tanácsa (NOT) hatáskörébe tartozott a háborús bűncselekményeken kívül a népellenes és egyéb politikai bűntettek, valamint a velük összefüggésben levő egyéb bűncselekmények elbírálása. A demokratikus államrend és a köztársaság büntetőjogi védelméről szóló 1946. évi VII. törvénybe ütköző bűntettek is utóbb e bíróság hatáskörébe kerültek. A népbírósági tanács a Magyar Nemzeti Függetlenségi Frontba tömörült öt politikai párt és az Országos Szakszervezeti Tanács helyi szervezetének 1 – 1 küldöttéből, összesen hat tagból állt, a tanácsvezető bírót az igazságügyminiszter jelölte. A NOT öttagú tanácsokban ítélt, az öt politikai párt egy-egy bírói és ügyvédi képesítéssel rendelkező tagjából álltak; a tagok egyikét bízta meg az igazságügyminiszter a tanács vezetésével.

A korábbi általános bíróságok fokozatosan alakultak át, mellettük új bíróságok jöttek létre, régiek szűntek meg, s megkezdődött az apparátus kicserélése is. Ez utóbbira — a régi bírák és ügyészek zömének eltávolítására — a fordulat éve után került sor: az ítélőbírák át-helyezésének, úgyszintén az ítélőbírák és az államügyész-ségi tagok végelbánás alá vonásának átmeneti szabályozásáról szóló 1948. évi XXII. törvénnyel. Az 1946. évi IV. törvény megszüntette a főudvar-nagy bíróságot, az 1946. évi XIV. törvény pedig a büntető bíráskodás szervezetébe tartozó vádtanácsot. Az 1947. évi XXIII. törvény állí-totta fel az uzsorabíró-sági külön-tanácsnak nevezett munkásbíróságot előbb az ítélőtáblák székhelyein működő uzsorabíró-ságoknál; később minden törvényszéknél. A munkásbíróság négy nagyüzemi munkás-ból és egy ítélőbíróból, mint elnökből álló öttagú tanácsban ítélt, elsősorban a gazdasági bűnözők elleni fellépés volt a feladatuk. A nép-nek a büntető igazságszolgáltatásban való részvételéről és a fellebbevitel egyszerűsítéséről szóló 1949. évi XI. törvény a büntető eljárásban megszüntette az egyesbíráskodást, a járásbíró-ságon a büntető tanácsok egy hivatásos bíróból és két nem jogász ülnökből álltak. A törvény-széken eljáró büntető tanács, valamint a Kúrián szervezett fellebbezési tanács öt tagból állt. A törvényszéken két, a Kúrián három hivatásos bíró vett részt a tanácsban, s mellettük két, illetve három ülnök volt a tanács tagja.

Jelentős eljárásjogi intézmény volt — de szervezeti vonatkozásban is említésre méltó — az 1949. évi XI. törvénynek az a rendelkezése, amely szerint a Legfőbb Államügyész a büntető bíróságnak törvény-sértő határozata (intézkedése) ellen jogorvoslatot nyújthatott be (perorvoslat a törvényesség érdekében). Ezt a Kúria — majd később a Legfelsőbb Bíróság — egy elnökből és négy ítélőbíróból álló tanács-ban intézte el. Ha az ügyben a Kúria már határozatot hozott, a per-orvoslatot a jogegységi tanács, majd — a 4338/1949. (XII. 6.) MT sz. rendelet alapján — a Legfelsőbb Bíróság héttagú elvi tanácsa bírál-ta el.

A 4071/1949. (VI. 4.) Korm. számú rendelet vezette be a polgári el-járásban a közérdekű kifogás intézményét. Benyújtására az Igazság-ügy-minisztérium Jogügyi Hivatala volt jogosult. Célja az volt, hogy a régebbi jogszabályok hibás alkalmazásával, valamint az új jogszabá-lyok értelmezése révén elkövetett sérelmek orvoslására, új, egységes értelmezésre, elvi iránymutatásra nyíl-jék lehetőség. A közérdekű ki-

fogás felett a Kúriának erre a célra alakított héttagú különtanácsa, majd később — a 4338/1949. (XII. 6.) MT sz. rendelet alapján — a Legfelsőbb Bíróság elvi tanácsa döntött.

Az 1949. augusztus 20-án hatályba lépett *Alkotmány* gyökeresen átalakította bírósági rendszerünket. Alkotmányunk nyilvánította ki az igazságszolgáltatásnak azokat a szervezeti és működési alapelveit, amellyel megteremtődtek az új típusú szocialista bíróság alapjai. Az Alkotmány kinyilvánította az igazságszolgáltatás egységének, a társasbíráskodásnak, a nép részvételének, a bírák és népi ülnökök választásának, a bírák függetlenségének, valamint a tárgyalások nyilvánosságának az elvét és a védelem jogát.

Az igazságügyi szervezet átalakítása tárgyában kibocsátott 1949. évi 9. sz. törvényerejű rendelet szerint a Kúria elnevezés Magyar Népköztársaság Legfelsőbb Bírósága, az ítélőtáblák a felsőbíróság, a törvényszékek pedig a megyei bíróság elnevezésre változtak. A járásbíróságok elnevezése nem változott.

A magyar bírósági szervezet három fokozatú rendszerét az 1950. évi IV. törvény teremtette meg, amely a felsőbíróságot kiiktatta a bírósági tagozódásból és a járásbíróságot tette mind a polgári, mind a büntető eljárás terén általános hatáskörű bírósággá.

Az Országgyűlés 1954. januárjában megalkotta a Magyar Népköztársaság bírósági szervezetéről szóló törvényt. Az 1954. évi II. törvény az alkotmányos rendelkezéseknek megfelelően kodifikálta az eddigi jogfejlődés eredményeit, illetőleg számos vonatkozásban továbbfejlesztette azt. A törvény általánossá tette a háromtagú bírósági tanács eljárását (megszűntek az öttagú tanácsok mind első, mind másodfokon), megszüntette a népi ülnökök részvételét az ügyek másodfokú elbírálásában, ugyanakkor általánossá vált a népi ülnökök közreműködése az első fokú ítélezésben (kizárólag a büntető eljárásban van lehetőség három hivatásos bíróból álló tanács alakítására). A törvény szerint kollégiumokat állítottak fel a megyei bíróságoknál és a Legfelsőbb Bíróságnál. A megyei bíróságon polgári és büntető, a Legfelsőbb Bíróságon polgári, büntető, katonai és közlekedési kollégium működött (a törvény a közlekedési bíróságot különbíróságként szabályozta). Az 1954. évi II. törvény helyezte hatályon kívül a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvény még hatályos rendelkezéseit. A törvény hatálybalépésével egyidőben megtörtént a büntető perrendtartásról szóló 1951. évi III. törvény, valamint a

polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosítása is: a szervezeti törvény új rendelkezéseinek a perjogokba történő átültetése.

Az 1954. évi II. törvény közel két évtizedig volt hatályban. Ezalatt a társadalmunkban bekövetkezett változások újabb követelményeket támasztottak a bírósági szervezet tekintetében is. 1972-ben megtörtént az Alkotmány átfogó módosítása, ez is érintette a bíróságok szervezetét.

Az új bírósági szervezeti törvény a legjelentősebb változást az *egységes bírósági szervezet kialakítása* tekintetében hozta. A korábbi jogfejlődésünkben nem érvényesült következetesen az az elv, hogy az igazságszolgáltatás a bíróság feladata. A bíróságok mellett ugyanis igazságszolgáltatási feladatot láttak el a gazdasági döntőbizottságok, valamint a területi munkaügyi döntőbizottságok is, ami párhuzamosságot, széttagoltságot eredményezett, és bonyolulttá tette a jogvitákat intéző fórumok rendszerét, úgyszintén az eljárást. Ezt a párhuzamosságot küszöbölte ki a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény, amelynek alapján a gazdasági döntőbizottságok feladatkörét a bíróságok vették át, s a területi munkaügyi döntőbizottságok átszervezésével és a munkaügyi bíróságok felállításával a munkaügyi viták elbírálása is egységesen a bíróságok hatáskörébe kerül.

A gazdasági döntőbizottságoknak a bírósági szervezetbe való beépítését az igazságszolgáltatás egységesítése mellett indokoltá tették a gazdasági életben bekövetkezett változások is. A gazdaságirányítási rendszer reformja növelte a vállalatok és más gazdálkodó szervezetek önállóságát. Az önállóság növekedésével a közöttük felmerülő jogviták is egyre inkább tényleges vagyoni érdekeket fejeztek ki, s fokozódott a szerződések szerepe népgazdaságunkban. Megváltozott tehát a jogviták természete, s ennek következtében azok államigazgatási keretek között való elbírálását fel kellett váltani a bírósági elbírálással.

A törvény a megyei bíróságokon és a Legfelsőbb Bíróságon *gazdasági kollégium* felállítását rendelte el, így létrejöhettek a szervezeti feltételei is annak, hogy mind az ipari, mind a mezőgazdasági termeléssel és elosztással kapcsolatos ügyekben az ítélkezési gyakorlat elemzése és az egységes gyakorlat kialakítása a bírósági szervezetben valósuljon meg.

A területi munkaügyi döntőbizottságok átszervezésével egyidejűleg

a törvény a munkaügyi viták elbírálását is egységesíti és a felállítandó új szervezet, a *munkaügyi bíróság* hatáskörébe utalja.

A bírák választásának elvét az Alkotmány és a Magyar Népköztársaság bírósági szervezetéről szóló 1954. évi II. törvény is már magába foglalta, e rendelkezés megvalósítására azonban csak a népi ülnökök esetében került sor. A hivatásos bírák kinevezés alapján látták el tisztségüket. A *bírák választására vonatkozó elv érvényesítése* érdekében a törvény úgy rendelkezett, hogy a hivatásos bírákat a Népköztársaság Elnöki Tanácsa választja meg, s a választás határozatlan időre szól.

Az igazságszolgáltatás egységének, a bírói igazságszolgáltatás követelményének megvalósításában is jelentős lépést tett a törvény, a bírósági útra tartozó ügyek meghatározásával. Bírósági útra rendeli a törvény azokat az ügyeket, amelyekben az állampolgárok és a szervek alapvető jogainak érvényesítéséről, illetőleg kötelezettségeik teljesítésének kikényszerítéséről van szó, így a büntető és a polgári jogi ügyeket, a családjogi, munkaügyi és a szövetkezeti tagsági viszonnal kapcsolatos jogvitákat. Ezekben az ügyekben a bíróságoknak részben *kizárólagos* (így a büntető ügyekben), részben *elsődleges* a hatáskörük. Meghatározott ügyekben ugyanis a gyorsaság, az egyszerű ügyintézés és a szakszerűség követelményei indokolják, hogy a jogvita eldöntésében más szerv is közreműködjék. Az államigazgatási szervek eljárása bizonyos polgári jogi ügyekben — birtokvitákban, kártalanítási ügyekben stb. — a gyors és operatív jogsegélyt biztosítja, a vállalati munkaügyi döntőbizottságok és a szövetkezeti döntőbizottságok is hasznosan működnek közre a feladatkörükbe tartozó ügyek elbírálásában.

A törvény azonban alapelveként kiemeli, hogy az állampolgárok alapvető jogait és kötelességeit érintő ügyekben jogszabályban kell biztosítani a más szerv által hozott határozatok bíróság előtti megtámadásának lehetőségét.

A törvény bírósági útra utalja az *államigazgatási ügyben hozott határozat felülvizsgálatát*. Ezekben a bírósági út *másodlagos*, a jogviszony jellege szerint ezeket az ügyeket általánosan az államigazgatási szervek bírálják el. Jogfejlődésünkben azonban a törvényesség egyik biztosítékaként szélesedik a bíróságok előtt megtámadható államigazgatási határozatok köre.

II. A bíróságok feladata

A jogrendszer társadalmi funkcióját csak akkor töltheti be, ha az állampolgárok az állami és gazdasági szervek, valamint az egyéb szervezetek megtartják a jogszabályokat; azok rendelkezéseinek megfelelő magatartást tanúsítanak. Az esetek túlnyomó részében ez a jogszabályok önkéntes követése útján valósul meg; különösen abban a társadalomban, ahol nincsenek antagonisztikus érdekellentétek, s így a jogszabályok a társadalom döntő többségének az érdekeit fejezik ki. A jognak azonban fogalmi eleme szabályainak kikényszeríthetősége. A jogszabályok érvényesülésében ezért — az önkéntes követés mellett — döntő szerepe van az állami szervek erre irányuló, *jogalkalmazó tevékenységének*.

A jogalkalmazás egyik fontos területe az *igazságszolgáltatás*. Ez — amint Alkotmányunk megállapítja — a bíróságok feladata. Az igazságszolgáltatás gyakorlása során a bíróságok *védik és biztosítják* az állami, gazdasági és társadalmi rendet, az állampolgárok, valamint a különféle szervek és szervezetek jogait és törvényes érdekeit. A bíróság *neveli* az állampolgárokat a törvények tiszteletére, az állampolgári fegyelemre, és a társadalmi együttélés szabályainak megtartására. A bíróság megelőző-nevelő jellegű feladatához kapcsolódik az a kötelessége is, hogy elősegítse azoknak az okoknak, és körülményeknek a megszüntetését, amelyek — az eljárása során feltárt adatok szerint — a jogsértések elkövetését lehetővé teszik.

Az igazságszolgáltatás az állami tevékenységnek sajátos — más állami tevékenységtől elkülönült — típusa, amely elsősorban abban jut kifejezésre, hogy az igazságszolgáltatást az államhatalom — más állami szervek kizárásával — egyedül a bíróságok útján gyakorolja. Az igazságszolgáltatás a szocialista államban az *egységes államhatalom* egyik tevékenysége, amelynek gyakorlásával az elkülönült állami szerveket, a bíróságokat bízzák meg. A bíróságok igazságszolgáltatási monopóliuma a jogbiztonság és az egységes törvényesség követelményéből fakad, s fontos állampolgári garanciát jelent, hogy a társadalmi viszonyok közül a legfontosabb ügyek igazságszolgáltatási útra, vagyis a bíróságok elé tartoznak. A bíróság szervezete és eljárása ugyanis különleges biztosítékokkal övezett. Összességükben és teljességükben ezek az elvek csupán a bíróságok tevékenységében érvényesülnek.

A szocialista bíróság szervezeti felépítése tehát az *egységes államhatalom koncepciójából* indul ki, és nem fogadja el az államhatalmi ágak elválasztásának montesquieu-i elméletét. A szocialista elmélet a bíróságok különállásában a munkamegosztás követelményeit emeli ki. Ennek ellenére az igazságszolgáltatás bírói monopóliuma nem egyszerűen praktikus megoldás, ugyanis a bírói hatalmat a jogbiztonság és a törvényesség sérelme nélkül nem gyakorolhatja sem törvényhozó testület, sem végrehajtó hatalom. S a bíró sem lehet törvényhozó. A törvény *mindenkire általánosan kötelező* norma, amely *megalkotása után* válik az emberi magatartás mércéjévé. A bíróság viszont a magatartást utóbb méri össze ezzel a mércével. A törvényesség és a jogbiztonság alapelveit sértené, ha ez a sorrend és ez a szerep felcserélődne, s a törvényhozó esetenként hirdetné meg a követendő magatartásszabályt, vagy a bíróság a magatartás tanúsítása *után* alkotná meg a követendő normát. Ebben az értelemben valóban az emberi szabadságjogok biztosítéka a bírói hatalom elválasztása, a bírói függetlenség. Az államhatalom egységének elvéből viszont az következik, hogy a bíró a törvényeknek alá van vetve, azokat megtartani köteles. De hogy a törvény, — és csakis a törvény — szabja meg eljárását és döntését, — azt ismét csak különállása teszi lehetővé. Törvényi kötöttség a törvényhozót nem terhelheti. S ha elismerjük azt, hogy a végrehajtói, igazgatási szervek működésének törvényessége felett is indokolt a bírói felülvizsgálat — s ezt a szocialista elmélet is magáévá teszi —, úgy beláthatjuk, hogy a bírósági szervezet elkülönültsége a törvényhozó hatalomtól és a közigazgatástól nem egyszerűen hatásköri szabály, hanem olyan munkamegosztás, amely egyben az államszervezet kiépítésének garanciális alapelve. Ezt az alapelvet — az *igazságszolgáltatás gyakorlása kizárólag bíróságok útján* — Alkotmányunk is kifejezésre juttatja, amikor kimondja: „a Magyar Népköztársaságban az igazságszolgáltatást a Magyar Népköztársaság Legfelsőbb Bírósága, a Fővárosi Bíróság és a megyei bíróságok, valamint a helyi bíróságok gyakorolják.”

A kizárólag bíróságok útján történő igazságszolgáltatás alapelveinek nem mond ellen az a körülmény, hogy egyes jogvita ügyeket bíróságon kívüli szervek is eldöntenek. A bíróságokéhoz hasonló igazságszolgáltatási tevékenységet elláthatnak választott bíróságok, szabálysértési hatóságok, munkaügyi döntőbizottságok, társadalmi bíróságok stb. Ezeket a kivételeket az eljárás egyszerűsítése és gyorsítása indo-

kolja. Az újabb jogfejlődésben ezeknek a szerveknek elterjedése megállt, s előtérbe került a fórumrendszer egységesítésének követelménye, a bíróságok hatáskörének kiszélesítése.

III. Az igazságszolgáltatás alapelvei

A bíróságok szervezetének és eljárásának szabályozásában különösen fontos szerepe van bizonyos alapelvek érvényesülésének. A szocialista alkotmányosság és törvényesség fejlődése során kialakult az alapelveknek az a — többé-kevésbé zárt köre — amelyek együttes megvalósulása jellemezheti a szocialista bíróság működését. Ezeknek az elveknek kiemelkedő jelentőségét jelzi, hogy a leglényegesebbeket a szocialista országok alkotmányai is tartalmazzák. Másokat — főként az eljárási elveket — a törvények állapítják meg.

Az igazságszolgáltatás alapelveinek egy része még a polgári demokratikus fejlődés során alakult ki, megőrzésük és továbbfejlesztésük a szocialista társadalomnak is érdeke és feladata. Ezek az alapelvek a demokratikus szabadságjogoknak a bírósági szervezetben megjelenő kifejeződései és elválaszthatatlanok az emberi jogok napjainkban is tapasztalható fejlődésétől.

Az igazságszolgáltatás alapelveinek csoportosításában szokásos az a megkülönböztetés, amely az alkotmányos alapelvek és egyéb — főként eljárási — alapelvek között különbözhet. A Magyar Népköztársaság Alkotmánya a következő alapelveket rögzíti:

- az igazságszolgáltatás egységének elve,
- a bírói függetlenség elve,
- a társasbíráskodás elve,
- a néprésztétel elve,
- a bírák választásának elve,
- a védelem és jogi képviselő joga,
- a nyilvánosság elve és
- az anyanyelv használatának biztosítása.

Az alkotmányos alapelvekkel szoros összefüggésben mondják ki

törvényeink az igazságszolgáltatás további lényeges elveit. Ezek közül — a bírósági szervezet szempontjából — a leglényegesebb:

- a kontradiktórius tárgyalás elve,
- a közvetlenség elve és
- a szóbeliség elve.

A *szocialista demokratizmus* érvényesülését általában nem tárgyaljuk külön alapelveként, ugyanis az alapelvek mindegyike egyben a bíróság szocialista demokratizmusának biztosítékául szolgál; valamint ez nemcsak a bíróság, hanem az egész állami mechanizmus jellemzője.

1. Az igazságszolgáltatás egysége

Alkotmányunk szerint a Magyar Népköztársaság állampolgárai a törvény előtt egyenlők és egyenlő jogokat élveznek. A *törvény előtti egyenlőség elvét* fejezi ki a bíróságokról szóló törvénynek az a szabálya, amely szerint a törvények és más jogszabályok valamennyi bíróságra egyaránt kötelezőek, továbbá hogy minden állampolgár ügyében — az állampolgár társadalmi helyzetére, valamint nemzetiségére tekintet nélkül — ugyanazok a bíróságok járnak el. Ez a rendelkezés az igazságszolgáltatás egységének alapelvét fogalmazza meg; kifejezésre juttatja, hogy az állampolgárok ügyében ugyanaz a bíróság, ugyanazokat a jogszabályokat alkalmazza.

Az igazságszolgáltatás egységének elvében tehát mind az egységes bíróság, mind az egységes jog követelménye kifejezésre jut.

Az *egységes bíróság* követelménye azt jelenti, hogy a Magyar Népköztársaság igazságszolgáltatásában, minden állampolgár ügyében egységesen ugyanazok a bíróságok járnak el, tekintet nélkül az állampolgárok társadalmi és vagyoni helyzetére, valamint nemzetiségére. E szabálynak megfelelően nálunk nincsenek sem *kiváltságos jellegű* (privilegiumokat nyújtó), sem hátrányos *megkülönböztetéseken* alapuló (diszkriminációs) jellegű bíróságok. Bíróságaink a hatásköri megoszlás szabályai szerint egyenlők valamennyi állampolgárra nézve.¹

¹ *Névai László*: Magyar törvénykezési szervezeti jog, Budapest, 1961. 71. o.

Az egységes bíróság elvét szolgálja a bíróságok illetékességének a területi elven felépülő rendszere, amely szerint ugyanaz a bíróság jár el illetékességi területének valamennyi bírósági ügyében. Ez természetesen nem jelenti, hogy a bírósági szervezet nem tagozódik, az első és másodfokú bíróság hatáskörének meghatározása, az ügyek jellegének, az elbírálás sajátosságainak megfelelő eljárás is indokolhatja a szervezet tagolását. Az egységes elvi irányítás alatt álló bíróságok szervezeti differenciálódása, a bizonyos jellegű ügyek szerinti — esetleg a szervezetben is megjelenő — szakosodás nem ellentétes az egységes bíróság elvével.

Az egységes bíróság követelménye a szocialista demokratizmus igazságszolgáltatásban való megvalósulásának egy igen jelentős mozzanata, megvalósulása az államhatalom gyakorlásának alapvető meghatározója. „A szocialista jogfejlődés vizsgálata azt mutatja, hogy az egységes bírósági rendszer biztosításának elve általános alapelv, s ha az alkotmányok általában külön nem is nevesítik, a garanciákon keresztül a bírói szervezet egészére vonatkozó általános alkotmányos elv rangjára emelkedett” — hangsúlyozza Rácz Attila.² Az egységes bírósági rendszer elvét a külföldi szocialista jogirodalomban is alapelvként tárgyalják, a magyar jogtudományban pedig az egységes bíróság elvének és különböző garanciáinak kiemelése — az igazságszolgáltatás egységével összefüggésben — külön hangsúlyt kap.

Az *egységes jog* elvének megfelelően törvényhozásunk egyforma mértékkel mér, és az állam valamennyi polgárára ugyanazok a jogszabályok érvényesek. Jogrendszerünkben nincsenek sem kiváltságos, sem diszkriminációs jellegű, a személyek szerinti megkülönböztetést jelentő jogszabályok. Ez nem jelenti — nem is jelentheti — azt, hogy valamennyi jogszabály személyi hatálya ugyanaz lenne, a jogviszony tartalma indokoltta teheti, hogy a rendelkezés csak bizonyos személyekre vonatkozzék. Az egységes jog elvét az a szabályozás sérti, amely különböző jogalanyok azonos magatartását eltérően minősíti, más és más jogkövetkezményeket fűz ahhoz. Az egységes jog elve az állampolgárok vonatkozásában szinte maradéktalanul megvalósul (olyan indokolt kivételekkel természetesen találkozunk, hogy pl. a hivatalos személy bizonyos magatartását a jog a más személytől

² Rácz Attila: Az igazságszolgáltatási szervezet egysége és differenciálódása, Akadémiai Kiadó, 1972. 38. o.

eltérően, súlyosabban ítéli meg). Az egységes jog – az igazságszolgáltatás egységének elve felől közelítve – azt jelenti, hogy a törvények (jogszabályok) valamennyi bíróságra kötelezőek. Az egységes jog elve – más összefüggésben – természetesen ennél többet jelent, nem csupán a bíróságokra, hanem az ország valamennyi állampolgárára és szervére a törvények és a jogszabályok egyaránt kötelező voltát fejezi ki.

2. A bírói függetlenség

A bírói függetlenség elvét Alkotmányunk mondja ki: „*A bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve.*” Igazságszolgáltatásunkban a bírói függetlenség elve azt jelenti, hogy a hivatásos bírák és a népi ülnökök a bírósági eljárás során és a határozatok meghozatalakor mindenféle *külső befolyásolástól mentesen* járnak el és senki – sem állami vagy egyéb szerv, sem hivatalos vagy magánszemély – utasítást nem adhat nekik. A hivatásos bírákat és népi ülnököket az eléjük kerülő ügyek eldöntésekor csak a jogszabályok és belső meggyőződésük, jogtudatuk vezérelheti.

A bírói függetlenség eszméje a feudalizmus ellen fellépő polgári társadalomban született meg, amikor az igazságszolgáltatás egyéb – a polgári szabadságjogok garanciális biztosítékát jelentő – alapelvei mellett (mint az eljárás kontradiktóriussága, a tárgyalás nyilvánosságának elve, a védelemhez való jog elve stb. mellett) meghirdették a bíróságnak – a törvényi formában jelentkező állami akaraton kívüli – befolyásolásra alkalmas tényezőtől való függetlenségét. Magyarországon az 1869. évi IV. törvény előtt a király vagy a kancellária – sőt egyes főpapok és bárók – az ügyben való eljárást megtiltó vagy az ügy érdemébe beavatkozó parancsot intézhettek a bírósághoz (Erdélyben pedig ilyenek voltak a fejedelmi parancsok). A burzsoá bíróság ítélezési munkájába ilyen közvetlen utasítással való beavatkozásnak már nem lehet helye. Ezek a jogi nézetek jelentős haladást jelentettek a feudális igazságszolgáltatáshoz képest, maradandó értékűek és többé-kevésbé a szocialista jog is átvette őket.

A szocialista jogtudomány az igazságszolgáltatás egyik leglényegesebb alapelveként tartja a bírói függetlenséget, azonban az intézmény lényegét a burzsoá jogirodalomtól eltérően közelíti meg. A szocialista

államjog nem ismeri el tudományosnak az államhatalmi ágak megosztásának elvét. Az állam fogalmának meghatározásánál abból indul ki, hogy az államhatalom egységes és oszthatatlan. Ez kifejezésre jut abban is, hogy a szocialista társadalom az állami hatalom gyakorlását a legfőbb államhatalmi szerv (nálunk az Országgyűlés) kezébe adja.

A bíróságot azonban feladatainak és működésének sajátosságai elválasztja a többi állami szervtől.

A legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerv, valamint a bíróság viszonyát az államhatalmi szerv elsődlegessége jellemzi, annyiban, hogy ez a szerv akaratát törvény formájában juttatja kifejezésre. A bírói függetlenség alávetettségi eleme éppen az, hogy bíróságaink ezeknek a legfelsőbb államhatalmi szerv által alkotott törvényeknek vannak alárendelve és csupán ezek alapján jogosultak a perben eljárni. Konkrét ügybe való beavatkozási joga természetesen a legfelsőbb államhatalmi szervnek sincs, jellegénél fogva nem is lehet. A bíróság és a legfelsőbb államhatalmi szerv kapcsolatát tehát nem szervezeti, hanem a törvényeknek való alárendeltség jellemzi.

Korábban vitás volt, hogy a bírói függetlenség helyes értelmezése szerint a bíró csak a törvényeknek vagy pedig a hatályos jogszabályoknak is alá van-e rendelve. Abból a tényből, hogy az 1869. évi IV. törvény 19. §-át (amely feljogosította a bírót arra, hogy a rendeletek törvényessége felett ítéljen) hatályon kívül helyezték, az is következett, hogy a bíró alávetettsége valamennyi jogszabály tekintetében fennáll. Ezt a bíróságokról szóló 1972. évi törvény is megerősítette. (Megemlíthjük, hogy az 1983. évi alkotmánymódosítással létrehozott Alkotmányjogi Tanács e területen is előrelépést jelent. Ha ugyanis a bíróság – eljárása során – alkotmányértő jogszabályt észlel, eljárását felfüggesztheti, s a jogszabály hatályon kívül helyezése végett – megfelelő eljárási rend szerint – az Alkotmányjogi Tanács eljárását javasolhatja. Erről részletesen az Alkotmány 21. §-ával kapcsolatos magyarázatnál szólunk.)

Külön kell szólni az igazságügyminiszter és a bíróságok közötti kapcsolatáról. A bíróságokról szóló törvény szerint a bíróságok általános működése felett a felügyeletet az igazságügyminiszter gyakorolja. Ez a felügyeleti jog azonban a bírói függetlenség elvének érvényesülését nem sértheti. Az igazságügyminiszter jogköre a bíróságok tekintetében a bíróságok igazgatási jellegű működésének (igazságügyi dolgozók oktatása, tájékoztatása, a szervezet működéséhez szükséges

anyagi feltételek biztosítása, a bíróság adminisztrációjára és szervezétére vonatkozó rendelkezések kiadása) vonatkozásában érvényesül. Az igazságügyminiszter egyéb tevékenysége — éppen a bírói függetlenség folytán — csak speciális formák között történhet. Folyamatban levő ügy eldöntésébe nem avatkozhat be, az ítélkezési gyakorlat alakulásáról jogerős ügyek alapján tájékozódhat.

A Legfelsőbb Bíróság által kiadott irányelvek, elvi döntések a bíróságokra kötelezőek. Ezek azonban új magatartási szabályt nem tartalmazhatnak, csupán útmutatást adhatnak a törvények egységes alkalmazása és értelmezése érdekében. Természetesen az értelmezés és az új norma kialakítása nem választható el élesen egymástól. A jogtudomány eddig általában nem ismerte el a bíróság normaalkotó szerepét, a gyakorlat azonban nem igazolja e tétel feltétlen megvalósulását. Véleményünk szerint, ha a Legfelsőbb Bíróság az elvi irányítás keretében — az egységes ítélkezési gyakorlat és a jogszabály egységes értelmezése érdekében — általánosan kötelező normákat alakít ki: ez nem jár a bírói függetlenség sérelmével.

A bírói függetlenség intézményét jogrendszerünk hatékony *biztosítókkal övezi*, megvalósulása érdekében jogi garanciákat állapít meg. Ilyenként kell megemlíteni a hivatásos bírák és népi ülnökök mentelmi jogát, amely szerint a hivatásos bírót és az igazságszolgáltatásban való részvételével összefüggő cselekmény miatt a népi ülnököket csak a Népköztársaság Elnöki Tanácsa hozzájárulásával lehet büntető úton felelősségre vonni. További jogi garanciája a bíró függetlenségének a *bírói összeférhetetlenség* szabályozása, valamint a bírák *fegyelmi felelősségének* és a bírói fegyelmi eljárásnak jogi szabályozása is.

A bírói függetlenség érvényesülését szolgálja a *bírák kizárásának* perjogi intézménye. Az eljárási jogok szerint az ügy elintézéséből ki van zárva, és abban nem vehet részt az a bíró, aki az ügyben érdekelt vagy elfogult. Az érdekeltség eseteit a törvények részletesen meghatározzák. Így saját ügyében senki sem bíraskodhat, de a törvény kizárja a bírót, ha a perben szereplő féllel együtt jogosult vagy kötelezett, vagy ha büntető ügyben, közvetlenül (mint ügyész, terhelt vagy védő, magánvádló, sértett, feljelentő) vett vagy vesz részt az eljárásban; vagy közvetve mint a felsoroltak hozzátartozója érdekelt. Elfogultnak azt a bírót kell tekinteni, akitől az ügy tárgyilagos megítélését valamilyen okból nem lehet elvárni. Ezt sok körülmény idézheti elő, így ha a bíró valamelyik féllel baráti, rokonsági vagy sógorsági viszonyban van,

a bíró az egyik fél hitelezője stb. A perben az a helyi bíróság, illetőleg megyei bíróság sem járhat el, amelynek vezetője ki van zárva. A törvény a bíró kötelességévé teszi a vele szemben fennálló kizárási ok haladéktalan bejelentését.

3. A társasbíráskodás elve

Alkotmányunk szerint „a bíróságok hivatásos bírákból és népi ülnökökből alakított tanácsokban ítéleznek”. Az Alkotmány lehetővé teszi, hogy e szabály alól a törvény kivételt tegyen. Ez az alkotmányos rendelkezés két fontos alapelvet: a társasbíráskodás és a néprésztétel elvét foglalja magába.

A társasbíráskodás elve azt a követelményt juttatja kifejezésre, hogy a bíróság döntését kollektív testület hozza meg, olyan testület, amelynek tagjai az ítékezésben egyenjogúak. Ez az alapelv az igazságosság és a törvényesség megvalósulásának egyik lényeges biztosítója. Csökkenti a veszélyét annak, hogy a bíróság ítélete egyoldalú — esetleg elfogult — szemléletet tükrözzön, elősegíti az ügyek sokoldalú feltárását, alapos felderítését és mérlegelését.

A bírósági tanács létszáma tekintetében a törvények általában a háromtagú testületről rendelkeznek (három hivatásos bíró, vagy két népi ülnök részvételével alakult tanács), de lehetővé teszik öttagú tanács megalakítását is. A Legfelsőbb Bíróságon hét tagból álló Elnökségi Tanács jár el, e bíróság határozata ellen benyújtott törvényességi óvás elbírálása esetén.

Az 1972. évi bírósági törvény jelentős újítása volt, hogy a társasbíráskodás általános elvének fenntartása mellett lehetővé tette: törvényben meghatározott ügyekben sor kerülhessen *egyesbíráskodásra*. A törvények az egyesbíró eljárását azokra az esetekre korlátozzák, amelyekben a népi ülnökök közreműködése formális lenne csak, és így valójában nem szolgálná a demokratizmust. (Kivételesen első fokon a három tagú tanács is eljárhat népi ülnökök nélkül: meghatározott szabadalmi perekben az első fokon eljáró tanács három hivatásos bíróból áll.) Egyesbíró jár el — népi ülnökök közreműködése nélkül — pl. a tulajdonjoggal kapcsolatos fontosabb perekben, a gyermek tartása iránti perekben, a házassági vagyoni jogi perekben, tehát azokban az ügyekben, ahol a per jogi megítélése a bonyolult, vagy

ahol elsősorban jogkérdés felől kell dönteni. Az egyesbíró hatáskörébe utalt perekben minden esetben hivatásos bíró jár el; e jogkörében megteheti mindazokat az intézkedéseket, és meghozhatja mindazokat a határozatokat, amelyeket a törvény a bíróság vagy az elnök hatáskörébe utal.

A büntető ügyekben a törvény a társasbíráskodás követelménye alól a társadalomra kisebb fokban veszélyes (ún. vétségi) ügyekben tesz kivételt. A vétségi eljárásra tartozó ügyekben ugyanis első fokon egyesbíró jár el. A kiemelkedő jelentőségű, vagy rendkívül bonyolult büntető ügyekben ugyanakkor lehetőség van arra, hogy az ügyet öttagú tanácsban tárgyalja. Ebben az esetben a két hivatásos bíró mellett három népi ülnök vesz részt a tanácsban. A büntető eljárásban is irányadó az a szabály, hogy a bírósági tanács elnöke és az egyesbíró mindig hivatásos bíró.

Másodfokú eljárásban a törvény a társasbíráskodás elve alól nem tesz kivételt.

4. A néprésztétel elve

A társadalom – nem hivatásos és nem jogvégzett – tagjainak bevonása az ítélkező tevékenységbe a modern bíráskodás alapvető jellemzője, amely eltérő formákban és eltérő intenzitással jut kifejezésre. A néprésztétel elve valójában az eljáró bírósági tanács összetételét határozza meg, érvényesülése nagyban befolyásolja, hogy az igazságszolgáltatásban kifejezésre juthatnak-e a társadalomban jelen levő különféle érdekviszonyok, nézetek.

Az úgynevezett „laikus bíráskodásnak” három típusával találkozunk a jogrendszerekben: az esküdtbírással (ahol az esküdtszék általában a bűnösség kérdésében dönt), a Schöffebírással (ahol az ügy valamennyi kérdésének eldöntésében részt vesznek a nem hivatásos bírák), valamint a társadalmi bíróságokkal (békebírással), ahol jogilag nem képzett bírák gyakorolják az igazságszolgáltatást.

A felszabadulás előtti magyar igazságszolgáltatásban mind az esküdtbíráskodás, mind a Schöffebíráskodás (ülnökbíráskodás) csíráival találkozhattunk, azonban egyik rendszer sem vált általánossá, nem teljesedett ki.

Az esküdtszéki eljárást Magyarországon első alkalommal az 1848. évi XVIII. sz. sajtótörvény szabályozta. E törvény szerint a sajtó útján

elkövetett bűncselekmények elbírálásában járt volna el esküdtszék. A szabályozás gyakorlati megvalósulására csupán 1867-ben került sor. Később a kisajátításról szóló 1868. évi LVI. törvény utalta esküdtszéki eljárásra a Budapesten kisajátított ingatlanok kártalanításáért indult pereket. Az eljárás részletes szabályozását az 1897. évi XXXIII. törvény tartalmazta. A Tanácsköztársaság bukása után a 6898/1919. ME sz. rendelet az esküdtbíráskodást ideiglenesen felfüggesztette; az ideiglenesség azonban véglegesnek bizonyult, az esküdtbíráskodás újbóli bevezetése azóta sem történt meg.

A népi ülnököknek az ítélkező munkába történő bevonására – hasonlóan az esküdtbíráskodáshoz – csupán egy-egy ügycsoportban tett kísérletet a felszabadulás előtti magyar törvényhozás. Így ülnökök bevonásával működtek az ún. uzsorabíróságok, ahol a háromtagú tanács két szakbíróból és egy ülnökből állt. A társadalombiztosítási ügyekben a bíróság egy szakbíróból, továbbá a munkáltatókat és munkavállalókat képviselő egy-egy ülnökből álló tanácsban járt el. A járásbíróság mint munkaügyi bíróság egy hivatásos bíróból, mint elnökből s egy-egy munkaadó és munkavállaló ülnökből álló tanácsban járt el. Hasonló volt a helyzet a szabadalmi bíróság esetében, ahol a bíróság egy hivatásos bíróból és két műszaki képesítésű bíróból álló tanácsban járt el. Az ülnökök általában az illetékes miniszter kinevezésével nyerték el megbízatásukat.

A szocialista országokban – az esküdtbíráskodással szemben – a népi ülnöki rendszer honosodott meg. A jogtudomány legfontosabb ellenvetése az esküdtszékekkel szemben az, hogy ez a rendszer az igazságszolgáltatási tevékenységben elválasztja egymástól az összefüggő perfolymatot, megnehezíti a jogász és a nem jogász bírósági tagok együttműködését. Ezzel szemben az ülnökrendszer lehetőséget nyújt a per egészének áttekintésére és értékelésére, az ülnök a per egész anyagát megítélheti, nem csupán a bűnösség kérdésében foglalhat állást. Az ülnököket bírói funkcióik ellátása körében a hivatásos bírakkal azonos jogok illetik meg.

A népi ülnöki rendszerben valóságosan érvényesül a néprészvétel elve, s az igazságszolgáltatás demokratizmusa. A népi ülnökök a társadalom jogtudatát és a lakosság igazságérzetét juttatják érvényre a bíráskodásban, a társadalom és az igazságszolgáltatás közötti kapcsolat fontos láncszemét jelentik. Életpasztyalattal, a különféle társadalmi-gazdasági kapcsolatokban való jártasságukkal szélesítik a bíró-

ság ismereteit, erősítik a mindennapi élettel való kapcsolatát, kifejezésre juttatják az egészséges közvélemény értékelését, s ezáltal előmozdítják az ítélkezés eredményességét.

A bírói eljárás egyik célja a nevelő, megelőző hatás kiváltása. Ebben is szerepe van a népi ülnöki rendszernek. Az igazságszolgáltatás pozitív hatását legkedvezőbben a bírói eljárás demokratizmusa befolyásolhatja, tehát az a körülmény, hogy az állampolgárok „magukénak” tekintik a bíróságot s nem tőlük idegen szervnek. A tény, hogy bíróságaink eljárásában népi ülnökök is részt vesznek, már önmagában elősegíti e hatás kiváltását. Erősítheti ezt a hatást, ha a konkrét perben a per tárgyához értő, szakképzettséggel bíró ülnök vesz részt (közlekedési, kereskedelmi dolgozó, pedagógus stb.).

A bírósági munka jelentős jellemformáló erő a népi ülnök életében is. A bíróságon eltöltött idő alatt a népi ülnökök még jobban megismerik törvényeinket, felismerik a jogsértések társadalomra veszélyességét. E kedvező jelenségnek hatása számottevő a társadalmi tudat formálásában.

A népiülnök-rendszer a Magyar Népköztársaságban a büntető eljárásban 1950. január 1-től, a polgári eljárásban pedig 1953. január 1. napjától valósult meg. Ettől az időtől kezdődően a bíróságoknál az ülnökök részt vesznek mind a büntető, mind a polgári ügyek első fokú elbírálásában. (Megjegyezzük, hogy a szocialista országokban általában egy hivatásos bíróból és két népi ülnökből álló tanácsok járnak el, a felsőbb szintű bíróságoknál — néhány országban — több ülnök közreműködését is lehetővé tették; itt a jelentősebb ügyeket nagyobb tanácsban, több ülnök közreműködésével tárgyalják.) Magyarországon népi ülnökök csak az első fokú eljárásban vesznek részt. Közreműködésük azonban — amint erre a társasbíráskodással kapcsolatban utaltunk — ezen a szinten már nem általános.

5. A bírák választásának elve

A bírósági szervezet és működés egyik meghatározója a bírói tisztség elnyerésének módja. Ez elsősorban a bírói függetlenség érvényesülését befolyásolja. A bírói tisztség elnyerésének két fő formája szokásos: a választás vagy kinevezés útján történő betöltés. A szocialista demok-

ratizmus követelményének az felel meg, ha mind a hivatásos bírák, mind a népi ülnökök választás útján nyerik el tisztségüket. Alkotmányunk és az 1954. évi bírósági törvény már évtizedekkel ezelőtt deklarálta a bírák választásának elvét, azonban végrehajtására — a népi ülnökök választásának kivételével — nem került sor. Az 1972. évi szabályozásig széles körben a bírák kinevezésének rendszere érvényesült. Az 1972. évi bírósági törvény valósította meg teljeskörűen a bírák választásának elvét.

A bírói tisztség stabilitását, a bírói függetlenség érvényesülését befolyásolja, hogy a választás közvetlenül vagy közvetett módon történik, továbbá hogy a választás országos, vagy helyi szervek hatáskörébe tartozik. Több szocialista országban az alsó bíróságok bíráit az állampolgárok választják általános, közvetlen és egyenlő választójog alapján, titkos szavazással. Más országokban az államhatalmi-népképviseleti szerv által történő választást fogadták el. A Magyar Népköztársaságban a hivatásos bírákat egységesen a központi államhatalmi szervek választják. Az 1972. évi alkotmánymódosítás, majd a bírósági törvény szerint a Legfelsőbb Bíróság elnökét az Országgyűlés az első ülésén a következő országgyűlés első üléséig terjedő időszakra választja, a többi hivatásos bírót pedig a Népköztársaság Elnöki Tanácsa határozatlan időre. Ez a megoldás a bírák felelősségérzetének, a bíróságok tekintélyének növelését szolgálja, s a bírói függetlenség elvének leginkább ez felel meg. Indokoltan hívja fel a figyelmet Révai Tibor arra, hogy a bírói függetlenség „akaratlanul beárnyékolódhatik bizonyos helyi mozzanatok által azokban az esetekben, amikor a helyi államhatalmi szerv, illetőleg a helyi lakosság választja a bírákat. Szocialista viszonyok között is előfordulhatnak esetek, amikor a bíró a törvényesség talaján állva konfliktusba kerülhet választóinak iránymutatásszerű, tehát nem a konkrét ügyekben megnyilvánuló, de az egységes törvényességgel szemben mégis a helyi szempontokat érvényesíteni törekvő kíváncsival.”³

A hivatásos bíróvá való megválasztás feltételei: büntetlenség, feddhetetlenség, magyar állampolgárság, aktív választójog, a 24. életév betöltése, egyetemi jogi végzettség és a bírói-ügyészi szakvizsga letétele.

³ Révai Tibor: A dolgozók részvétele az igazságszolgáltatásban, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1970. 134. o.

„A büntető eljárás alá vont személyeket az eljárás minden szakaszában megilleti a védelem joga” – nyilvánítja ki Alkotmányunk. A bíróságokról szóló törvény a védelem joga mellett, a képviselő jogát is – mint az igazságszolgáltatás egyik alapelvét – szabályozza.

A törvényesség és az igazságosság megvalósulásának szolgálata megköveteli, hogy minden állampolgár vagy szerv egyenlő eséllyel és feltételekkel vegyen részt a bírósági eljárásban. Ez pedig azt is jelenti, hogy – aki ezzel nem rendelkezik – jogi szakember ismereteire támaszkodhasson, vagy ha eljárásában korlátozva van, képviselő segítségét vegye igénybe jogai érvényesítéséhez.

A védő feladata, hogy a büntető eljárásban a bizonyítékok sokoldalú értékelésével, új bizonyítékok felderítésével is törekedjék az igazság megállapítására. Ha megbízója személyi szabadságát elvonták, vagy korlátozták, a védelemnek segítenie kell a védekezés feltételeinek megteremtésében. Az eljárási jog a védelem jogának gyakorlását, illetve a védő közreműködését a büntető eljárás bármely szakában megengedi. Így a védő már a nyomozás során is előterjesztheti észrevételeit, indítványait, közreműködhet az enyhítő körülmények felderítésében, a bizonyítékok sokoldalú megvilágításában. Különösen fontos a védő közreműködése, ha a terhelt előzetes letartóztatásban van.

A védő önálló perbeli személy is, aki saját jogokkal rendelkezik és ezeket a terhelt akarata ellenére is érvényesítheti, tehát jogállása nem azonos a polgári jogi meghatalmazás alapján eljáró képviselő helyzetével. A védő köteles a terheltet a védekezés törvényes eszközeiről felvilágosítani, törvényes jogaira kioktatni. A terhelt ellen szóló tények feltárása, vagy ezek bizonyításának indítványozása nem kötelessége.

A védelem jogához szorosan kapcsolódik a védőválasztás joga: mindenki szabadon választhatja meg azt, akire védelmét bízza. Ha azonban a terheltnek meghatalmazott védője nincs és a védelem kötelező, a hatóság hivatalból rendel ki védőt. A kötelező védelem esetén kívül is védőt rendelhet ki, ha ezt a terhelt érdekében szükségesnek látja.

A védő részvétele a büntető eljárásban bizonyos esetekben kötelező. Így, ha a bűncselekményre a törvény öt évi szabadságvesztésnél súlyosabb büntetést rendel, ha a terheltet fogva tartják, vagy ha a terhelt

süket, néma, vak, kóros elmeállapotú, illetőleg a magyar nyelvet nem ismeri. A védőválasztás jogából következik, hogy védőt elsősorban a terhelt hatalmazhat meg, erről azonban a terhelt hozzátartozója is gondoskodhat. A terhelt a meghatalmazást mind az általa, mind a más által meghatalmazott védőtől megvonhatja.

A képviselő joga a bírósági ügyek szélesebb körére vonatkozik, mint a védelem joga. Bárki jogosult arra, hogy jogai érvényesítése érdekében olyan képviselőt bízjon meg, aki a bíróság eljárásában részt vehet. A képviselő mindazokkal a jogokkal rendelkezik, amelyek a felet megilletik. Így a per bármely szakaszában annak anyagát külön engedély nélkül megtekintheti és azokról másolatot készíthet. A perrel kapcsolatos minden nyilatkozatot megtehet, peres összegeket átvehet, végrehajtási eljárást indíthat stb. A képviselőt ugyanakkor a fél számára megszabott kötelezettségek is terhelik. A perben meghatalmazottként általában ügyvédi munkaközösség jár el, a vállalat vagy a szövetkezet ügyeiben pedig annak tagja vagy alkalmazottja (főleg a jogtanácsos).

A képviselő új formája, hogy a szakszervezeti és szövetkezeti jogsegélyszolgálat a dolgozók jogi képviselőtét — kérelemre — ellátja, elsősorban a munkaviszonnyal, a munkavédelemmel, a társadalombiztosítással összefüggő vitás ügyekben. Ezen túlmenően a szakszervezeti bizottság egyéb ügyek ellátását is a szakszervezeti jogsegélyszolgálatra bízhatja.

7. *A nyilvánosság elve*

A nyilvánosság elvének érvényesülése egyik biztosítéka annak, hogy a társadalom ellenőrzési joga a bírósági eljárás tekintetében megvalósulhasson; növeli a bírák, s az eljárásban részt vevők felelősségérzetét. A nyilvánosság kizárását a törvény csak szigorúan körülhatárolt fontos okokból engedi meg, a határozatok kihirdetése azonban ilyenkor is általában nyilvánosan történik. A törvény felsorolja azokat az okokat, amelyek a nyilvánosságnak az egész tárgyalásról vagy annak egy részéről való kizárását szükségessé tehetik. Ez általában az államtitok, a szolgálati és üzemi titok megőrzése, illetőleg, ha erkölcsi okokból feltétlenül szükséges. A nyilvánosság kizárására a felsorolt eseteken felül más esetekben is sor kerülhet, így pl. büntető ügyben, ha a fiatal-

korú érdekében ez szükségesnek mutatkozik, vagy pl. házassági per tárgyalásáról, ha ezt a fél kéri.

A nyilvánosság elve teszi lehetővé azt is, hogy az igazságszolgáltatás megelőző-nevelő hatást váltson ki. A bíróság eljárásának nincs társadalmi hatása akkor, ha a jogalkalmazásról senki nem szerez tudomást. Ilyen eset persze gyakorlatilag szinte elképzelhetetlen, a fél hozzátartozói valamilyen formában tudomást szereznek az ügyről. Ha azonban az igazságszolgáltatás társadalmi hatásának, nevelő szerepének jelentőséget tulajdonítunk, akkor meg kell találnunk azokat az eszközöket, amelyek ennek a hatásnak kiszélesítését segítik elő.

A bíróság — az esetek többségében — nyilvánosan jár el, ez azonban nem jelenti azt, hogy minden esetben hallgatóság részvételével. A tárgyalás nyilvánosságának kérdése a jogalkotót általában csak mint a részvétel lehetőségének biztosítása érdekli. Így a tárgyalás meghallgathatóságát szabályozza, s nem azt, hogy a tárgyaláson valóban részt is vegyenek a hallgatók. A jogszabály a tárgyaláson részt vevők tekintetében is csupán arra szorítkozik, hogy meghatározza, kik nem vehetnek részt a bíróság tárgyalásán, azzal a kérdéssel szemben közömbös, hogy hallgatókként kik vegyenek részt a tárgyaláson.

A jogalkalmazás társadalmi hatásának növelésére törekvő jogrendszernek azonban már fel kell ismernie a kérdés másik oldalának a jelentőségét is. A büntető ügyek tekintetében a helyszíni tárgyalások tartása ilyen lehetőség: akár a terhelt munkahelyén, akár a büntett színhelyén megtartott tárgyalás növelheti a hallgatóság számát, s ami ennél is lényegesebb: összetételét. Megteremti annak lehetőségét, hogy azok a személyek vegyenek részt a tárgyaláson, akikre — a terhelthez fűződő személyes kapcsolatuk vagy az ügy tárgyához kapcsolódó érdeklődési körük folytán — a legnagyobb hatást képes az eljárás gyakorolni.

8. Az anyanyelv használatának biztosítása

A bírósági eljárás nyelve a magyar. Az eljárásban részt vevőket azonban nem érheti hátrány, ha nem ismerik a magyar nyelvet. Ezért a bíróságokról szóló törvény az igazságszolgáltatás alapelveként emeli ki, hogy *a bírósági eljárásban mindenki anyanyelvét használhatja*. Ez a szabály a bírósági eljárás minden szakaszára kiterjed, valamint a *szóban* és

írásban tett nyilatkozatokra egyaránt vonatkozik. A bíróság kötelessége, hogy az anyanyelvét használó, magyarul nem beszélő és értő személyek részére tolmácsot rendeljen, akinek feladata, hogy egyrészt a bíróságnak közvetítse a magyarul nem beszélő fél szavait, másrészt segítse őt abban, hogy az eljárás anyagát megismerhesse.

Az anyanyelv használatának biztosítása egyben a *nemzetiségek jogainak* érvényesülését, a nemzetiségek egyenjogúságát is szolgálja. Lehetőséget nyújt arra, hogy a nemzetiségekhez tartozó, magyarul tudó, de nem magyar anyanyelvű személyek is anyanyelvüket használják a bírósági eljárásban.

9. A kontradiktórius tárgyalás, a közvetlenség és a szóbeliség elve

— *A kontradiktórius tárgyalás* elvében a bírósági eljárás demokratizmusá nyilvánul meg. A bíróság előtt szereplő személyek a jogvita két ellentétes pólusát jelentik. A közöttük feszülő ellentmondás, az ellentmondás lehetősége segíti a bírót abban, hogy az igazságot feltárhassa. A büntető tárgyaláson a vád és a védelem képviseli a két ellentétes funkciót, a polgári perben a felperes és az alperes. A bíróságnak mindkét felet meg kell hallgatni (*audiatur et altera pars*), bármelyik fél ellentmondhat a másik álláspontjának. A bíróság előtt egyenjogú felek állnak egymással szemben, s ez a büntető perben is így van, a terhelt jogaira nézve egyenlő a vádlóval. A bíróság cselekvően vesz részt a vitában, az előterjesztett bizonyítékokat sokoldalúan ellenőrzi. Ez az alapelv kapcsolatos a szóbeliség és a közvetlenség elvével, az igazság érvényesülésének egyik fontos biztosítója.

— *A közvetlenség alapelve* azt a kötelezettséget rója a bíróságra, hogy a döntés alapjául csak a „tárgyalás anyagává tett” információkat használja fel. Az alapelv érvényesülése egyrészt a bíró szempontjából jelentős: nem közvetítés segítségével ismerkedik meg a per anyagával, hanem személyes észleletei alapján, az eredeti forrás felhasználásával ismerheti meg a bizonyítási eljárás tényeit. A közvetlenség a bírói meggyőződés kialakításának, vagy éppen a kétségek eloszlatásának legcélravezetőbb módszere. Ugyanekkor ez az elv a perben részt vevő feleknek is az elfogulatlan elbírálás biztonságát adja; hiszen a

bíróság csak a tárgyaláson elhangzott — tehát a felek által is megismerhető — tényekre alapozhatja döntését. A tárgyalás anyagával szemben védekezhetnek, ellenérveiket felsorakoztathatják, ellenbizonyítást ajánlhatnak fel. Ami a tárgyaláson kívül történik, s nem válik a per anyagává, azt a bíróságnak figyelmen kívül kell hagyni. A közvetlenség elve tehát nem tárgyalási technika, módszer, hanem lényeges, garanciális jog. A fellebezési eljárásban a közvetlenség elve már korlátozottan érvényesül.

— A *szóbeliség elve* szoros kapcsolatban áll a közvetlenség elvével, egymást kiegészítő követelmények. Érvényesülése azt jelenti, hogy az eljárásban részt vevő személyek előszóval terjesztik elő indítványukat, hozzák a bíróság tudomására a per tárgyát képező tényeket. A bíróság a döntését a szóbeli tárgyalás alapján hozza meg. A feleknek egymás közötti és a bírósággal való érintkezésére a szóbeli forma jellemző. A perben az írásbeli forma (jegyzőkönyv, keresetlevél, vádirat, okiratok) csak a szóbeli forma mellett érvényesül. A bíróság csupán a tárgyaláson szóban *előadott* vagy *ismertetett* anyagot vehet figyelembe.

IV. A bírósági szervezet

A bírósági szervezet tagozódása a *területi elvet*, a *személyi elvet* vagy a kettő kombinációját követheti. A személyi elv szerinti tagozódás szerint bizonyos embercsoportok ügyeinek elbírálására különálló bíróságok hivatottak, s e személyek privilegizált vagy — éppen ellenkezőleg — hátrányos helyzete fejeződik ki a bírósági szervezet tagozódásában is. Ennek az elvnek érvényesülése a modern igazságszolgáltatásra nem jellemző, az állampolgári jogegyenlőségnek, az igazságszolgáltatás egységének a területi elv követése felel meg. Ennek nem mond ellene az a tény, hogy — nálunk is — működnek a területi elvnek nem mindenben megfelelően szervezett bíróságok (pl. katonai bíróság, munkaügyi bíróság), sajátos jogviszonyban (szolgálati viszonyban, munkajogviszonyban) álló személyek — általában e jogviszonyból fakadó — ügyeinek elbírálására. E bíróságokat azonban nem tekinthetjük különbíróságoknak, két okból. Az első: e bíróságok nem privilégiumokat, vagy hátrányos megkülönböztetést jelentő törvények alapján járnak el és ítélik meg, s nem az eljárás alatt álló

személy társadalmi hierarchiában elfoglalt helye, hanem a jogviszony sajátosságai fejeződnek ki a bíróság viszonylagos elkülönültségében. Másrészt ezek a bíróságok is az egységes igazságszolgáltatás részei, ami megmutatkozik abban is, hogy egységesen a Legfelsőbb Bíróság elvi irányítása alatt működnek és a Magyar Népköztársaság törvényeinek általánosan kötelező hatálya alatt állnak. Nem tartjuk tehát megfelelőnek azt a meghatározást, amely szerint a különbíróság olyan bírói szerv, amely az *ügyek meghatározott csoportjaira* rendelkezik hatáskörrel. Az igazságszolgáltatás egységének elvét nem sérti, ha az ügyek sajátos jellegére, elbírálásuknak az általánostól eltérő módjára figyelemmel ún. szakosított bírósági szervek jönnek létre. A bíróság szervezetében jelenleg is elkülönül a „büntető bíróság”, amely a bűncselekmények elbírálását külön eljárási szabályok szerint végzi, valamint a „polgári bíróság”, amely a polgári jogi ügyek tárgyalására hivatott. Nem kifogásolható tehát, ha a törvényhozás – a bíróság szervezetét is érintő – szakosított elbírálásra utalja pl. a családjogi, vagy a gazdasági pereket. Ez nem a személyi elv érvényesülését, hanem az igazságszolgáltatásnak a jogviszony, az ügy jellege szerinti szakosítását jelenti csupán.

A területi elvnek megfelelően tagozódó bírósági szervezet azt jelenti, hogy a bíróság működési köre térben meghatározott (ez általában a közigazgatás területbeosztásához igazodó területi meghatározást jelent), továbbá, hogy a bíróság illetékességét általában az *e területen bekövetkező jogi tény* határozza meg. Ilyen jogi tény pl. a bűncselekmény elkövetésének helye, az alperes lakóhelye.

A Magyar Népköztársaságban a bírósági szervezet a következő:

- helyi bíróságok (fővárosi kerületi, városi bíróságok),
- megyei bíróságok és a Fővárosi Bíróság,
- munkaügyi bíróságok,
- katonai bíróságok,
- Legfelsőbb Bíróság.

A bíróság szervezése, összevonása, megszüntetése és illetékességi területének megállapítása a Népköztársaság Elnöki Tanácsának hatáskörébe tartozik. E hatáskörében eljárva a NET nincs ugyan kötve az államigazgatási területbeosztáshoz, a gyakorlatban a bíróság területi tagozódása mégis erre figyelemmel történik. A megyei bíróságok il-

letékességi területe jelenleg megfelel a megye (a főváros) közigazgatási területének. A helyi bíróságok — a járások megszüntetésével — elveszítették közigazgatási-szervezeti megfelelőjüket. 1984. január 1-től a helyi bíróságok területi beosztása a városoknak (megyei városok, városi jogú nagyközségek), valamint azoknak a községeknek közigazgatási területéhez igazodik, amelyekre nézve a város közreműködik a megyei irányításban [21/1983. sz. NET hat.]. A helyi bíróság illetékességi területe általában nagyobb, mint az említett közigazgatási tagozódás szerinti terület.

A megyei bíróság elnevezése a megye nevéhez, a helyi bíróság elnevezése a bíróság székhelyéhez igazodik.

1. Helyi bíróság

A helyi bíróság általános hatáskörű bíróság. Elbírálhat minden bűntető, polgári vagy egyébként bírósági útra tartozó ügyet. Első fokon tehát minden per a helyi bíróság hatáskörébe tartozik, kivéve azokat, amelyeket jogszabály a megyei bíróság, a Legfelsőbb Bíróság, a munkaügyi bíróság vagy a katonai bíróság hatáskörébe utal. Az általános hatáskörű bíróság alapvető, meghatározó jelentőségű intézménye a bírósági szervezetnek.

A helyi bíróságon hivatásos bírák és népi ülnökök működnek, munkájukat a fogalmazók és a bírósági titkárok, valamint adminisztratív munkatársak segítik.

A helyi bíróságokon *közjegyzők* is működnek, akiknek feladata a hagyatéki és a hatáskörükbe utalt egyéb nemperes eljárások intézése, közokiratok készítése, névaláírások és másolatok hitelesítése, okiratok és értéktárgyak megőrzése. A közjegyző határozata a helyi bíróság határozatával egyenlő hatályú, az általa készített okirat alapján a jogszabályokban meghatározott esetekben végrehajtásnak van helye.

A helyi bíróságot az *elnök* vezeti. A bíróság elnöke gondoskodik arról, hogy a vezetése alatt álló bíróság ügyintézése megfelelően a jogszabályoknak, rendszeresen ellenőrzi a bíróság működését, a szabályszerű ügymenetet, az előírt határidők megtartását, a bírósági statisztikai adatszolgáltatást, biztosítja a bíróság együttműködését a helyi szervekkel. A bíróság elnöke szervezi a bíróság munkáját és

ehhez képest meghatározza a tanácsok számát, személyi összetételét, az ügyek elosztását a tanácsok között, a tanácsok tárgyalási napjait, a bírósági dolgozók munkabeosztását. Figyelemmel kíséri az ítélkező tevékenységet és erről a megyei bíróság elnökét tájékoztatja; ez a tevékenysége azonban nem sértheti a bírói függetlenséget. A bíróság elnökét feladatai ellátásában az elnökhelyettes támogatja.

2. Megyei bíróság

A megyei bíróság első és másodfokú bíróság. Első fokon eljár az eljárási törvények által hatáskörébe utalt ügyekben; másodfokon elbírálja a helyi bíróság és a munkaügyi bíróság határozatai ellen bejelentett fellebbezéseket. A megyei bíróság első fokú hatásköre lényegesen szűkebb a helyi bíróságéhoz képest, s csak a jelentősebb ügyek tartoznak e körbe. Így a megyei bíróság hatáskörébe a polgári perek közül azok a vagyoni jogi perek tartoznak, amelyek tárgyának értéke az egymillió forintot meghaladja. Megyei bíróság hatáskörébe tartoznak továbbá az államigazgatási jogkörben okozott károk megtérítése iránti perek, a szerzői jogi, az iparjogvédelmi, a sajtóhelyreigazítási perek, az állampolgársági bizonyítvánnyal kapcsolatos perek. A büntető ügyek közül a törvény a megyei bíróság első fokú hatáskörébe utalja azokat a bűncselekményeket, amelyekre a törvény halálbüntetés kiszabását is lehetővé teszi, továbbá az állam elleni, az emberiség elleni bűncselekményeket, a terrorcselekményeket, a pénzhamisítást, az emberölést, a különösen nagy értékre elkövetett lopást és sikkasztást stb.

A megyei bíróságon *büntető, polgári és gazdasági kollégium működik*. A kollégium nem lát el ítélkezési feladatot; az ugyanabban az ügyszakban ítélkező hivatásos bírák testülete, amely a megyei bíróság területén az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében elemzi a helyi bíróságok gyakorlatát, véleményt nyilvánít a vitás jogalkalmazási kérdésekben, és szükség esetén elvi irányítást kezdeményez. Két vagy több kollégium összevontan is működhet. A kollégium vezetője a megyei bíróság elnökhelyettese.

A megyei (fővárosi) bíróság *elnöke* a helyi bíróságok működése felett is felügyeletet gyakorol. Ellenőrzi a felügyelete alatt álló

bíróságok ügyintézését, a bíróságok gazdasági, személyzeti, igazgatási tevékenységét. A megyei bíróságon — az igazságügyi igazgatás irányításán túlmenően — figyelemmel kíséri az ítélkezést, megalakítja a polgári, a gazdasági és büntető kollégiumokat, gondoskodik arról, hogy a felügyelete alatt működő bíróságokon az ítélkezési tevékenység feltételei rendelkezésre álljanak.

3. Munkaügyi bíróság

A munkaviszonyból eredő jogokkal és kötelezettségekkel összefüggő vitás ügyeket sajátos szervezeti rendben intézik. Ezek az ügyek első fokon általában a munkahelyeken szervezett fórumokon dőlnek el, s csak kivételesen indul meg a per közvetlenül a bíróságon. A munkaügyi bíróság hatásköre ennek megfelelően a munkaügyi döntőbizottság, illetve a szolgálati felettes határozata, továbbá a szövetkezeti döntőbizottságnak és a közgyűlésnek a szövetkezeti alkalmazottak munkaügyi vitáiban hozott határozata ellen benyújtott keresetek elbírálására terjed ki, e körben tehát felülvizsgálati fórum. A munkaügyi bíróság továbbá eljár azokban a munkaügyi vitákban, amelyek közvetlenül terjeszthetők a munkaügyi bíróság elé; eljár a jogszabályban hatáskörébe utalt egyéb ügyekben is.

A munkaügyi bíróság dönt a vállalati, illetőleg a szövetkezeti döntőbizottságnak (szolgálati felettesnek, közgyűlésnek) munkaügyi vitában hozott jogerős határozata ellen benyújtott ügyészi óvás, valamint az új eljárás kezdeményezése tárgyában.

A munkaügyi bíróság érdemi határozata ellen csak az eljárási törvény által meghatározott ügyekben van helye fellebbezésnek, tehát az eljárás általában egyfokú. (Ez a szabály összefüggésben van azzal a szervezeti megoldással, hogy a munkahelyen szervezett fórumok első fokon már állást foglaltak az ügyben. Jelentősebb ügyekben azonban a törvény megengedi a fellebbezést a munkaügyi bíróság határozata ellen is, a megyei bírósághoz.)

A munkaügyi bíróságok eljárásában a társasbíráskodás elve és a népi ülnöki részvétel korlátozás nélkül érvényesül, a bíróság valamennyi pert népi ülnökök közreműködésével eljáró tanácsban tárgyal. Munkaügyi bíróság a fővárosban és a megyékben működik.

4. Katonai bíróság

A katonai bíróságoknak elsősorban az a feladatuk, hogy a fegyveres erők fegyelmének biztosítása érdekében a katonai bűncselekmények elbírálását végezzék, és ennek során értékelni tudják a katonai szolgálat sajátosságait. A katonai bíróságok szervezete és eljárása általában megfelel az egyéb bíróságokra irányadó szabályoknak, s csak szűk körben, a katonai szolgálati viszony sajátosságaira figyelemmel tér el azoktól (pl. az előzetes letartóztatásra, a szoros felügyelet alá helyezésre vonatkozó eljárásjogi szabályok, a katonai bírókra vonatkozó eltérő rendelkezések).

A katonai bíróságok egyes nagyobb helyőrségekben és magasabb katonai egységek mellett működnek.

A katonai bíróság a hatáskörébe utalt büntető ügyekben első fokon és általános hatáskörrel jár el. A katonai bíróságok hatásköre elsősorban a fegyveres erők tényleges állományú, a fegyveres testületek hivatásos állományú tagjai által elkövetett bűncselekményekre terjed ki. A honvédelem érdekeit közvetlenül sértő vagy veszélyeztető bűncselekmények elbírálása ugyancsak a katonai bíróság hatáskörébe tartozik.

A katona által — szolgálati ideje alatt — elkövetett bármely bűncselekmény a katonai bíróság hatáskörébe tartozik, tehát nem csupán a honvédelmi kötelezettség elleni és a katonai bűncselekmények. (A bírósági szervezet tagozódásánál említett *személyi elv* ennyiben érvényesül a katonai bíróság esetében, véleményünk szerint ez azonban nem olyan domináns, hogy a külön bírósággá minősítést megalapozná.)

5. Legfelsőbb Bíróság

A Magyar Népköztársaság legfőbb bírósági szerve a Legfelsőbb Bíróság, amely egyrészt *elvi irányítást* gyakorol valamennyi bíróság ítélkezése felett, másrészt konkrét *ítélkezési tevékenységet* is végez.

Ítélező tevékenysége körében a Legfelsőbb Bíróság:

— *első fokon* eljár azokban az ügyekben, amelyeket az eljárási törvények a hatáskörébe utalnak, amelyekben a vádiratot a legfőbb

ügyész a Legfelsőbb Bírósághoz nyújtotta be, amelyeknek első fokú eldöntését a Legfelsőbb Bíróság elnöke a Legfelsőbb Bíróság hatáskörébe vonta;

— *másodfokon* elbírálja azokat a fellebbezéseket, amelyeket a Legfelsőbb Bíróság, a megyei bíróságok és a katonai bíróságok első fokú határozatai ellen nyújtottak be, eljár azokban az ügyekben, amelyekben a fellebbezés elbírálását a Legfelsőbb Bíróság elnöke a Legfelsőbb Bíróság hatáskörébe vonta;

— elbírálja a bíróságok jogerős határozatai ellen emelt törvényességi óváásokat.

A Legfelsőbb Bíróság büntető, polgári, gazdasági, munkaügyi és katonai tanácsokban ítélezik. Az eljáró tanács három hivatásos bíróból áll, törvényben meghatározott esetekben más összetételű tanács vagy egyesbíró is eljárhat. Ha a törvényességi óvást a Legfelsőbb Bíróság határozata ellen nyújtották be, azt a Legfelsőbb Bíróság Elnökségi Tanácsa bírálja el, amely hét tagból áll, s elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke.

A Legfelsőbb Bíróság a törvényesség biztosítása és a jogalkalmazás egysége érdekében *elvi irányítást* gyakorol a bíróságok ítélezése felett. A Legfelsőbb Bíróság az elvi irányítás körében

- irányelveket és elvi döntéseket hoz,
- állásfoglalások és bírósági határozatok közzétételével a bíróságoknak iránymutatást ad.

Az irányelv és az elvi döntés a bíróságokra kötelező. Az irányelvet és az elvi döntést a hivatalos lapban közzé kell tenni. A kollégium által hozott állásfoglalás a bíróságokra nem kötelező, szerepük az ítélezési gyakorlat tekintetében az egységes szemlélet kialakításának elősegítése.

A Legfelsőbb Bíróság legmagasabb elvi irányító testülete a *teljes ülés*, amelynek elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke, tagjai a Legfelsőbb Bíróság hivatásos bírái.

A teljes ülés megtárgyalja a kollégiumok működéséről szóló beszámolókat és elvi irányítást ad az egységes ítélezés biztosítása érdekében a vitás jogértelmezési kérdésekben. Megválasztja a fegyelmi tanács tagjait és póttagjait, meghallgatja a Legfelsőbb Bíróság fegyelmi tanácsa elnökének a beszámolóját a fegyelmi eljárásokról.

A Legfelsőbb Bíróság *kollégiumai* ugyancsak az elvi irányítás tes-

tületi szervei, konkrét ítélkezési feladatot nem látnak el. A kollégium — hasonlóan a megyei bírósághoz — az ugyanabba az ügyszakba beosztott bírák testülete. A Legfelsőbb Bíróságon *büntető, polgári, gazdasági, munkaügyi és katonai* kollégium működik, vezetője a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettese, illetőleg a kollégiumvezető.

A bíróságok feletti felügyeleti jogkör egyébként megoszlik a Legfelsőbb Bíróság és az igazságügyminiszter között. A Legfelsőbb Bíróság elvi irányítása mellett az igazságügyminiszter a bíróságok *általános működése* felett gyakorol felügyeletet. Ez a felügyelet elsősorban az igazságügyi igazgatás tekintetében érvényesül (s ebben a vonatkozásban inkább irányítói feladat). Az ítélkező tevékenységgel kapcsolatos felügyelet gyakorlása a bírói függetlenség elvének érvényesülését nem sértheti, s ennek megfelelően arra terjed ki, hogy az igazságügyminiszter értékeli a bíróságok ítélkező tevékenységének társadalmi hatását, elemzi a jogsértések társadalmi okait és ezek megszüntetésére intézkedéseket tesz, vagy kezdeményez; továbbá a bírósági gyakorlat egységességének elősegítése érdekében — jogerős befejezett ügyek alapján — tájékozik a bíróságok gyakorlatáról. Ennek eredményeként az igazságügyminiszter elvi jelentőségű kérdésekben a Legfelsőbb Bíróságon elvi iránymutatást kezdeményez, a jogerős határozatok ellen törvényességi óvás emelését kezdeményezi, megállapításairól a bíróságokat tájékoztatja. Ezek az elvek vonatkoznak a bíróságok elnökeinek vezetési és felügyeleti tevékenységére is.

Az igazságügyminiszternek az ítélkezéssel összefüggő feladatkörével összefügg az a jogköre, hogy ő készíti elő, illetve adja ki a büntetőjogi, a polgári jogi, a családjogi és az igazságszolgáltatás körébe tartozó más jogszabályokat.

Az igazságügyminiszter az igazságügyi igazgatás irányítása körében biztosítja a bíróságok működéséhez szükséges személyi és anyagi feltételeket.

V. A bírák jogállása

Az igazságszolgáltatás alapelveinek érvényesülését befolyásolja, hogy miként alakul a bírák jogállását rendező szabályozás. E körbe tartozó kérdés, hogy a bírót választják-e vagy kinevezik; ezt — nevezetesen a bírák választását — Alkotmányunk külön alapelveként emeli ki.

A bírák kinevezése az 1869. évi IV. törvény értelmében a végrehajtó hatalom kezében volt. („Az ítélőbírakat az igazságügyminiszter ellenjegyzése mellett a király nevezi ki.”) A bíró további előmenetelének alakulásában is az igazságügyminisztérium akarata volt a döntő, bár a bírói függetlenség legerősebb biztosítékát a bíró elmozdíthatatlanságában és áthelyezhetetlenségében látták. Az 1869. évi IV. törvény szerint a törvényesen kinevezett bírót a törvényben meghatározott esetekben és módon kívül valóban nem lehetett hivatalából elmozdítani, s a törvényben meghatározott eseteken kívül csak saját akaratával lehetett székhelyéről más bírósághoz áthelyezni. A törvényben meghatározott esetek azonban bő lehetőséget nyújtottak arra, hogy a bírót fegyelmi határozattal állásából elmozdítsák vagy áthelyezzék. Erre nemcsak a bíróság kebeléből alakult fegyelmi bíróság határozata, hanem az igazságügyminiszter döntése is alapul szolgálhatott.⁴ Az 1936. évi III. tc. is lehetőséget adott fegyelmi eljárás nélkül történő áthelyezésre; ha a bíró felügyeleti hatósága arról győződött meg, hogy a felügyelete alatt álló ítélőbíró tekintetében áthelyezésre van szükség (mert működése „az igazságszolgáltatás érdekével nem volt összeegyeztethető”), az ítélőtáblánál alakított elnöki tanács javaslatot tehetett az igazságügyminisztériumnak a bíró áthelyezésére.

Az európai szocialista országokban a bíróválasztás intézményét már a népi demokratikus állam megalakulását követő években magas szintű jogforrásokban deklarálták, mégis gyakorlati bevezetésére többnyire csak a fejlődés egy későbbi szakaszában került sor. Ez volt a helyzet hazánkban is, ahol közel negyedszázad telt el, amíg a bírák választásának Alkotmányba foglalt szabálya – 1972-ben – megvalósult.

A választás lebonyolítására több megoldás ismeretes a szocialista országokban: a bírakat vagy az állampolgárok választják általános, közvetlen és egyenlő választójog alapján, titkos szavazással, vagy közvetve, a megfelelő szintű államhatalmi szervek hatáskörébe tartozik a választás.

A Magyar Népköztársaságban a hivatásos bírakat az Elnöki Tanács *határozatlan időre* választja. A legfelsőbb bírósági bírót és a katonai bí-

⁴ Az 1920. évi XI. törvénycikk 4. §-a szerint azt a bírót, „aki a forradalmi időkben hazafiatlan, társadalomellenes vagy közerkölcsbe ütköző magatartást tanúsított”, az Igazságügyminisztérium a szolgálatából elbocsáthatta. Az 1939. évi IV. törvénycikk 5. §-ának értelmében a zsidó ítélőbírakat nyugdíjazni kellett, illetőleg végkielégítéssel el kellett bocsátani.

rót erre a tisztségre kell megválasztani. A bírót az igazságügyminiszter jelöli, legfelsőbb bírósági bíróvá választásra a Legfelsőbb Bíróság elnökével, katonai bíró megválasztására pedig a honvédelmi miniszterrel együttesen tesz javaslatot.

A bíró megválasztása *határozatlan* időre szól, s tiszteségétől csak a törvényben meghatározott módon lehet megfosztani vagy büntető úton felelősségre vonni.

A hivatásos bírót és az igazságszolgáltatásban való részvételével összefüggő cselekmény miatt a népi ülnököket csak a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának a hozzájárulásával lehet büntető úton felelősségre vonni.

A törvény a bírói *fegyelmi felelősséget* is sajátosan szabályozza. Az a bíró, aki e kötelezettségeit vétkesen megszegi, fegyelmi vétséget követ el; a fegyelmi ügyekben a megyei bíróság, a katonai bíróság, illetőleg a Legfelsőbb Bíróság bírái közül választott fegyelmi tanácsok járnak el. A fegyelmi tanács legsúlyosabb büntetésként a bírói tisztségből való visszahívást indítványozhatja az Elnöki Tanácsnak, tehát maga a visszahívást nem mondhatja ki.

A bíróságokról szóló törvény szerint a hivatásos bírói tisztség csak a bíróság közügyektől eltiltást kimondó jogerős ítéletével, valamint visszahívással vagy felmentéssel szüntethető meg. A visszahívásra az szolgálhat alapul, ha a bíró munkaviszonyát jogellenesen megszüntette, vagy a fegyelmi vétség elkövetése miatt a visszahívást a fegyelmi tanács indítványozta. A felmentésre akkor kerülhet sor, ha a bíró a tisztségből való felmentését maga kéri, nyugdíjra válik jogosulttá, illetve tisztségének ellátására önhibáján kívül tartósan alkalmatlanná vált. Az alkalmatlanság megállapítására nem kerülhet sor a bíró vétkes köteleességszegése esetén, ez a fegyelmi eljárás megkerülését jelentené. Az alkalmatlanság a bíró önhibán kívüli állapota (pl. egészségi helyzete), amely miatt tisztségét ellátni nem képes.

A visszahívásra, valamint a felmentésre, a választásra jogosult szervnek (a Népköztársaság Elnöki Tanácsának) van hatásköre. A bírói függetlenség garanciája az *összeférhetetlenség* szabályozása. Alapvető rendező elv, hogy a bíró nem végezhet olyan tevékenységet, amely bírói tisztségével nem egyeztethető össze. Minden külső befolyásolás kizárását szolgálja az a szabály, amely szerint a bíró tudományos, művészi, irodalmi és oktatómunka kivételével más kereső foglalkozást nem folytathat.

VI. A bíróság határozatának végrehajtása

Az ítélező munka eredményességének alapvető feltétele, hogy a bírósági határozatok végrehajtása megtörténjen, érvényt szerezzenek a bíróság döntésének.

A bírósági határozatok végrehajtásáról a *bíróság gondoskodik*; ez azt is jelenti, hogy — bár más szervek is eljárnak a döntés kikényszerítésében — az „ügy ura” a végrehajtási eljárásban is a bíróság. Különösen jelentősek a bíróság feladatai a jogerős döntést követően a büntetések és intézkedések végrehajtásában (a szabadságvesztés fokozatának megváltoztatása, feltételes szabadságra bocsátás stb.), e feladatokat a megyei (fővárosi) bíróságon működő büntetésvégrehajtási bíró látja el.

A bírósági döntések végrehajtásának gyakorlati lebonyolítása első sorban két szervre hárul: a büntető ügyben hozott szabadságvesztés végrehajtása a *büntetésvégrehajtási intézetekre*, a polgári eljárásban hozott határozatoké pedig a *bírósági végrehajtókra*.

A bírósági határozatok végrehajtásában az igazságszolgáltatás szervein kívül más szerveknek is kötelességei vannak (első sorban a munkaadóknak a munkabérből való letiltás teljesítésében), a végrehajtás eredményességét minden szerv köteles saját feladatkörében előmozdítani.

Büntetés és intézkedés végrehajtására csak a bíróság határozata alapján kerülhet sor, s csak akkor, ha az jogerőre emelkedett.

A *szabadságvesztés* a Btk. büntetési rendszerében az egyik legáltalánosabb büntetési nem. A szabadságvesztést a bíróság által meghatározott fokozatban — fegyházban, börtönben vagy fogházban — és a büntetésvégrehajtási testület által kijelölt büntetésvégrehajtási intézetben hajtják végre. A fegyház a börtönnél, a börtön pedig a fogháznál szigorúbb végrehajtási mód. A végrehajtás szigorúbb módja az elítélt számára a külvilágtól való fokozottabb elzártságot, továbbá a büntetésvégrehajtási intézeten belüli élet nagyobb kötöttségét jelenti.

Az elítélt és a külvilág közötti kapcsolatnak számos lehetősége van: a levelezés, látogató fogadása, csomagküldemény, a külső munkáltatás, a rövid tartamú eltávozás stb. E lehetőségek mértékében viszont szükséges a végrehajtási fokozatok szerinti differenciálás; minél szigorúbb a végrehajtási fokozat, annál erősebb elzártság indokolt. Az elítéltnak a büntetésvégrehajtási intézeten belüli mozgása, közlekedése sem kötetlen. Ez a szabadságvesztés jellegéből fakadó követelmény.

A mozgás korlátozottságát illetően is különbség van az egyes végrehajtási fokozatok között, az enyhébb végrehajtási fokozatban nagyobb lehetőség van az elítélt kíséret nélküli mozgására. S végül: az elítéltek tevékenysége, munkája, közös és egyéni foglalkozása meghatározott rend szerint történik, az életrend részletes meghatározását illetően az egyes fokozatok között szintén különbség van, az enyhébb fokozatban oldottabb a szabályozás.

A szabadságvesztést *fegyházban* töltik a többszörös visszaesők és azok, akik a társadalomra különösen veszélyes, jelentős súlyú bűncselekményt követtek el, főleg olyan elítéltek, akiknek életvitele rendszeretlen, nem akarnak alkalmazkodni a társadalmi együttélés normáihoz. A *börtönbe* kerülő elítélteknek a külvilágtól való elkülönítése nem olyan szigorú, mint a fegyházban, így kivételesen engedélyezhető, hogy az elítélt jutalomként rövid időtartamra az intézetből eltávozzék. A *fogházban* elsősorban a vétség miatt kiszabott szabadságvesztést kell végrehajtani. A fogházban levő elítélt a büntetésvégrehajtási intézet területét nem hagyhatja el, azonban ezen belül szabadon, felügyelet nélkül járhat.

A hosszú tartamú szabadságvesztés károsan hat az elítélt személyiségére, csökkenti az önálló életvitelre való alkalmasságát. Ezért a büntetésvégrehajtási intézetekben *átmeneti csoport* működik, annak érdekében, hogy elősegítsék az elítélt beilleszkedését a társadalomba, fokozatosan felkészítsék őt a szabadulás utáni önálló életvitelre. Az átmeneti csoportba helyezés általános feltétele, hogy az elítélt a büntetéséből — fegyház vagy börtön fokozatban — legalább öt évet már kitöltött. Az elítéltet a várható szabadulása előtt legfeljebb két évvel átmeneti csoportba lehet helyezni, míg a várható szabadulás előtt hat hónappal az átmeneti csoportba helyezés kötelező.

A személyiségzavarban szenvedő (pszichopata stb.) elítélt állapotából következik, hogy nehezen illeszkedik be a büntetésvégrehajtás rendjébe, másrészt az általános nevelési módszerek vele szemben nem eléggé hatékonyak. Ezért az ilyen elítéltet gyógyítani kell, és sajátos nevelésére és oktatására különös gondot kell fordítani. Ezt a célt szolgálják a büntetésvégrehajtási intézetekben szervezett *gyógyító-nevelő csoportok*.

A *halálbüntetést* a kegyelmi kérelem elutasításának kihirdetését követő napon, zárt helyen, kötéllel vagy löfegyverrel kell végrehajtani, ezt a büntetést is a büntetésvégrehajtási testület hajtja végre.

A *polgári ügyben, munkaügyi vitában hozott marasztaló határozat* és bírói egyezség, valamint a büntető ügyben hozott *vagyon kötelezettséget megállapító határozat végrehajtása* — ha jogszabály nem tesz kivételt — a bírósági végrehajtó feladata. A bírósági végrehajtó a helyi bíróság és a megyei bíróság mellett működik.

A fővárosi bírósági és a budapesti kerületi bírósági végrehajtók a Fővárosi Bíróság keretében szervezett Budapesti Bírósági Végrehajtói Irodában, a megyei bíróságok székhelyén működő végrehajtók pedig a megyei bíróságok keretében szervezett megyei bírósági végrehajtói irodákban folytatják tevékenységüket. A végrehajtók illetékesége a főváros, illetőleg a megye egész területére kiterjed. Ha a végrehajtás lefolytatása a bírósági végrehajtó feladatkörébe tartozik, a bíróság a végrehajtandó határozatról végrehajtási lapot állít ki, illetőleg a közjegyző a követelésről szóló okiratot végrehajtási záradékkal látja el. Figyelemmel arra, hogy a legáltalánosabb és legfontosabb kereseti, jövedelmi forrás a munkabér, illetőleg a munkából eredő szövetkezeti járandóság, a bírósági végrehajtás tipikus, fő formája a munkabérre és egyéb járandóságra vezetett végrehajtás. Ezért a bíróságnak széles körű lehetősége van arra, hogy végrehajtási lap kiállítása helyett közvetlenül letiltó végzést hozzon, s így a kötelezett munkabéréből vagy más járandóságából történjék meg a jogosult kielégítése.

VII. Az ügyvéd és a jogtanácsos

Az igazságszolgáltatás fontos tényezője a hivatásos jogi képviselők — az ügyvédek és a jogtanácsosok — munkája. A színvonalas jogi képviseleti munka a törvényesség megvalósulásának egyik jelentős *feltétele és biztosítéka*. Sem a gazdálkodó szervezetek, sem az állampolgárok nem nélkülözhetik a jogi segítséget vitás ügyeik elintézésében, jogaik megóvásában. Jogtanácsos vagy ügyvéd közreműködése nélkül az állampolgárok és a jogi személyek törvényes érdekeinek nem mindig lehetne érvényt szerezni; jogaik megóvásának biztonságát szolgálja, ha ügyeik megoldását hivatott szakemberre bízhatják. A büntető eljárásban a védelem joga *alkotmányos biztosítéka* a törvényesség megvalósulásának, s ez sem képzelhető el jogi szakember közreműködése nélkül.

Az *ügyvéd* feladata, hogy segítséget nyújtson ügyfelének jogai érvényesítéséhez és kötelezettségei teljesítéséhez. Ennek érdekében az ügyvéd a bíróságok, továbbá más hatóságok előtt képviseli ügyfelét, eljár ügyfele védelmében; jogi tanácsokat és tájékoztatást ad, beadványokat, szerződések és egyéb okiratok készítését. Képviselési rendszerünkben a *szabad ügyvédválasztás* elve érvényesül, ennek megfelelően jogi képviselőjét mindenki korlátozás nélkül választhatja meg. Ügyfél bármely magánszemély vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet lehet. A gazdálkodó és egyéb szervezetek az ügyvédi munkaközösségnek akár eseti, akár meghatározott időre szóló, illetőleg határozatlan időtartamú megbízást adhatnak. Az ügyvéd a tevékenységét — kamarai tagsági viszony alapján — hivatásszerűen gyakorolja. A tagsági viszony kizárja, hogy az ügyvéd (tudományos, művészi, irodalmi és oktatói munka kivételével) munkaviszonyban álljon, illetőleg más kereső foglalkozást folytasson.

Az ügyvédi működés feltétele a magyar állampolgárság, a büntetlen és feddhetetlen előélet, egyetemi jogi végzettség és a jogi szakvizsga. A *munkaközösség* az ügyvédek önkormányzattal rendelkező munkaszervezete. Az ügyvéd csak munkaközösségben fejtheti ki tevékenységét. Az ügyvédi munkaközösség jogi személy, saját ügyrendje szerint működik és a bevételeiből képzett alappal gazdálkodik. A munkaközösség az ügyvédi kamara felügyelete és irányítása alatt áll. Az ügyvédi munkaközösség testületi szerve a taggyűlés, amelynek hatáskörébe tartozik a munkaközösség vezetőjének megválasztása, a gazdasági alap és a költségvetés megállapítása, a munkaközösség ügyrendjének elfogadása stb.

Az ügyvédség *területi önkormányzati szervei* az ügyvédi kamarák, amelyek biztosítják a felsőbb szintű ügyvédi testület határozatainak végrehajtását, ugyanakkor szervezik, irányítják és ellenőrzik a területükön működő ügyvédeket és ügyvédi munkaközösségeket.

Az Országos Ügyvédi Tanács az ügyvédség önkormányzattal rendelkező országos szervezete, amely szervezi, irányítja és ellenőrzi az ügyvédi tevékenységet; ellátja az ügyvédség egészének érdekképviselését, biztosítja alkotmányos és egyéb törvényes jogainak érvényesülését. Az Országos Ügyvédi Tanács szervei: a teljes ülés, az elnökség, a fegyelmi bizottság és az ellenőrző bizottság.

A teljes ülés az ügyvédi tevékenység irányítása érdekében szabály-

zatokat és iránymutatásokat ad ki, ennek keretében gondoskodik az ügyvédi tevékenységre, a személyzeti munkára és a gazdálkodásra vonatkozó jogszabályi rendelkezések és határozatok végrehajtásáról, s e célból meghatározza az ügyvédi szervek feladatait.

Az Országos Ügyvédi Tanács elnökségének feladata, hogy beszámoltassa az ügyvédi kamarák elnökeit, jóváhagyja az ügyvédi kamarák ügyrendjét, elbírálja az ügyvédi kamara elnökségének határozata elleni fellebbezést. Az ügyvédi kamarák jogszabállyal ellentétes, megalapozatlan vagy a kisebbség jogos érdekeinek lényeges sérelmével járó határozatát hatályon kívül helyezheti. Az ügyvédség állami felügyelete és irányítása az igazságügyminiszter jogkörébe tartozik. Az igazságügyminiszter hagyja jóvá az Országos Ügyvédi Tanács által alkotott szabályzatokat, az ügyvédi szervek által hozott törvénysértő, vagy megalapozatlan jogerős határozatokat hatályon kívül helyezheti, illetőleg megváltoztathatja.

A *jogtanácsosi tevékenységet* szabályozó törvényerejű rendelet változatos szervezeti keretek között teszi lehetővé jogtanácsosi munka végzését. Alapvető tevékenységi forma a vállalatnál, vagy szövetkezetnél a munkaviszony (tagsági viszony) keretében végzett jogtanácsosi tevékenység. *Jogtanácsosi irodát* vállalat alapítására jogosult szervezetek (minisztériumok, tanácsok) saját vállalataik jogi ügyeinek intézésére hozhatnak létre. Több gazdálkodó szervezet közösen is alapíthat irodát saját jogi ügyei ellátására, így nincs szükség arra, hogy a vállalatok külön-külön alkalmazzanak jogászt, közösen is létrehozhatnak egyetlen jogtanácsosi irodát. A *jogtanácsosi munkaközösség* elsősorban a gazdasági munkaközösségek, a polgári jogi társaságok, a kisszövetkezetek, valamint minden olyan szervezet jogi ügyeit intézheti, ahol nem szükséges és nem is kifizetődő önálló jogtanácsos alkalmazása. A munkaközösséget legalább három jogtanácsos – önkéntes társulással – alapíthatja meg. A munkaközösség jogi személyiséggel rendelkező, a bevételeiből gazdálkodó, önfenntartó szervezet, működése felett az Igazságügyi Minisztérium gyakorol törvényességi felügyeletet.

Jogtanácsosként csak a jogszabályi előírásoknak megfelelő személy működhet. Ezért a törvényerejű rendelet bevezette a jogtanácsosi névjegyzék intézményét. Jogtanácsosként csak az járhat el, akit a bíróság – a jogszabályi feltételek igazolása alapján – a névjegyzékbe felvett. A névjegyzékbe való bejegyzés feltételei megegyeznek az ügyvédi mű-

ködés feltételeivel. A törvényerejű rendelet szerint az igazságügyminiszter látja el a jogtanácsosok jogpolitikai irányítását. Ez a jogköre természetesen nem érinti a szakminiszterek jogkörét, ugyanakkor elősegíti azt, hogy a gazdasági joggyakorlatban, a jogpolitikai kérdésekben egységesebb, a törvényesség követelményeinek megfelelőbb szemlélet és gyakorlat alakuljon ki. Az igazságügyminiszterre háruló feladatok segítésére — javaslattevő, véleményező és tanácsadó testületként — Országos Jogtanácsosi Bizottság működik.

VI. fejezet

Az ügyészség

I. Az ügyészség kialakulása

Magyarországon az első egységes ügyészi szervezetet az 1871. évi XXIII. törvény hozta létre. A nyugati burzsoá államok ügyészi szervezeteihez hasonlóan a Legfelsőbb Bíróság (Kúria) mellett működött a *Legfőbb Ügyészség* (Korona Ügyészség), fellebbezési bíróságok (ítélőtáblák) mellett a *főügyészségek*, míg az első fokú bíróságoknál (a törvényszékeknél) a közvádloi teendőket *az ügyészségek* végezték. Az ügyészek az igazságügyminiszternek alárendelten a büntető eljárással kapcsolatos feladatokat látták el, hatáskörük a vizsgálóbírói intézményre is tekintettel viszonylag szűk volt. A burzsoá ügyészi szervezet lényegében változatlan keretek között fejtette ki tevékenységét 1945-ig.

Magyarország teljes területének felszabadulása előtt, 1945 februárjában az Ideiglenes Kormány felállította az ún. *népügyészségeket*, amelyek feladata az volt, hogy biztosítsák a népbíróságok előtt a háborús és népellenes bűncselekmények elkövetőinek felelősségre vonását. A népügyészség — a népbírósággal együtt — átmeneti intézmény volt, és hivatásának betöltése után 1949 — 1950-ben szűnt meg.

A köztörvényi bűncselekmények elkövetőinek felelősségre vonása 1945 után is a régi szervezeti formák között, a régi jogszabályok alapján működő ügyészségek közreműködésével történt.

Az ügyészségek 1953-ig — a népügyészségeket külön kezelve — a régi szervezeti keretek között, az igazságszolgáltatás segédszerveként működtek.

Az új típusú szocialista ügyészi szervezet létrehozására Magyarországon az Alkotmány megalkotása után 4 évvel került sor. Az Alkotmány VII. fejezetének végrehajtásaként létrejött a lenini elvek alapján működő szocialista ügyészségi szervezet. Még ebben az évben az

Elnöki Tanács az 1953. évi 13. számú tvr.-tel megteremtette a szocialista ügyészség működésének jogi keretét. A gyakorlati tapasztalatok és a társadalmi viszonyok fejlődéséből adódó új feladatok figyelembevételével később, az 1959. évi 9. számú tvr. kibocsátására került sor.

A társadalmi és az állami élet fejlődése, a szocialista jogrend védelmével és erősítésével kapcsolatos tapasztalatok és igények 1972-re olyan szintet értek el, hogy szükségessé vált a Magyar Népköztársaság alaptörvényének módosítása, és ez érintette az ügyészség feladatainak a meghatározását is. Ennek lényege volt a törvényesség biztosításával kapcsolatos feladatok elvszerű és ugyanakkor életszerű, a társadalmi lehetőségekkel és követelményekkel összhangban álló szabályozása. Az 1949-es alkotmányszöveg ugyanis — kissé merev és formális módon — kizárólag a legfőbb ügyész kötelességévé tette „a törvényesség megtartása feletti őrködést”, annak tartalmát úgy határozta meg, hogy a legfőbb ügyész „e jogkörében ügyel arra, hogy a minisztériumok, az alájuk rendelt hatóságok, hivatalok, intézmények és egyéb szervek, az államhatalom helyi szervei, valamint az állampolgárok a törvényeket megtartsák”, „... gondoskodik arról, hogy a Magyar Népköztársaság rendjét, biztonságát és függetlenségét sértő vagy veszélyeztető mindennemű cselekmény következetesen üldöztesse”.

Az 1972. évi alkotmánymódosítás ezen a téren nemcsak abban jelent lényegesen újat, hogy az ügyészségre háruló feladatok teljesítését — a tényleges elvi elvárhatóságnak és a gyakorlati helyzetnek megfelelően — a Magyar Népköztársaság legfőbb ügyésze és az ügyészség feladatává teszi, hanem tartalmilag elsősorban abban, hogy legmagasabb szinten is megfogalmazza, hogy a törvények megtartása és megtartatása általános, mindenkire vonatkozó kötelezettség: „Az állam minden szervének és minden állampolgárának kötelessége, hogy az Alkotmányt és az alkotmányos jogszabályokat megtartsa és feladatkörében eljárva megtartassa.” [Alk. 77. § (3) bek.]

Az ügyész tehát nem helyettesíti e kötelezettségükben a különböző szerveket és állampolgárokat, hanem egyrészt elősegíti, ellenőrzi és összehangolja a többi szervnek a törvényesség érvényesítésével kapcsolatos tevékenységét, másrészt — az igazságszolgáltatási rendszerben kialakult munkamegosztásnak megfelelően — érdemi ügyintézőként részt vesz a megsértett jogrend helyreállítását célzó eljárásokban.

Még plasztikusabban fejezi ki az ügyész megváltozott szerepkörét a *jogalkalmazás jogpolitikai irányelveiről* szóló 14/1973. számú NET határozat, mely kimondja, hogy „Az ügyészség segítse elő a jogszabályok egységes értelmezését és alkalmazását, a törvényesség megtartását. Növelje a törvényességért való felelősséget az állami, a társadalmi és szövetkezeti — különösen az irányító, a felügyeletet ellátó és az ellenőrző szervezetekben. Szorgalmazza, hogy az irányító, a felügyeletet ellátó és az ellenőrző szervek rendszeresen tartsanak vizsgálatot. Az ügyészség a maga eszközeivel ott lépjen fel, ahol ezt az állami és a társadalmi érdek, illetőleg az állampolgárok jogos egyéni érdekeinek megóvása indokoltta teszi. Kezdeményezze — személyre és beosztásra tekintet nélkül — a törvénysértők felelősségre vonását.”

II. Az ügyészség alkotmányjogi helyzete; feladata

1. Az Alkotmány csak az ügyészség legfontosabb feladatait, illetve a legfőbb ügyész jogállását határozza meg. A részletes szabályok megállapítását külön törvényre bízza. A jogi rendezés vizsgálatának kiindulópontjaként ezért az Alkotmány előírásán kívül a *Magyar Népköztársaság Ügyészségéről* szóló 1972. évi V. törvény rendelkezései szolgálnak, beleértve az ahhoz fűzött indokolást is.

Az ügyészi törvény miniszteri indokolása az ügyészi szervezet új típusú voltának lényegét abban fogalmazza meg, hogy az államhatalom legfelsőbb szervének alárendelt és a jogalkalmazás valamennyi területén tevékenykedő szerv. Ez közelebbről azt jelenti, hogy a *legfőbb ügyészt* az Országgyűlés választja az első ülésén, a következő Országgyűlés első üléséig terjedő időtartamra. (A legfőbb ügyész az Országgyűlésnek felelős, és működéséről e testületnek köteles beszámolni.)

A legfőbb ügyész nevezi ki az ügyészeket, s az ügyészi szervezetet is ő vezeti és irányítja. Az ügyészi szervezet tehát — a legfőbb ügyészen keresztül — közvetlenül kapcsolódik az államhatalom legfelsőbb szervéhez, az Országgyűléshez. A legfőbb ügyész jogállása sok hasonlóságot mutat a miniszterekéhez, a Legfőbb Ügyészségé pedig a minisztériumokéhoz. A legfőbb ügyésznek azonban a Minisztertanács — bár ülésein mindenkor részt vesz — nem felettes szerve. Az ügyészi tevékenységgel kapcsolatban ügyészi jogokat és kötelességeket más,

mint az Országgyűlés, illetve az ülései közötti időszakban annak jogkörét gyakorló Elnöki Tanács (törvény, illetve törvényerejű rendelet formájában) nem állapíthat meg.

2. Az ügyészi törvény – az Alkotmány erre vonatkozó rendelkezésének megfelelően – határozza meg az ügyészség feladatkörét. A törvény az Alkotmánnyal egyezően nem kizárólag a Magyar Népköztársaság legfőbb ügyészének, hanem a legfőbb ügyész és az ügyészi szervezet vonatkozásában állapítja meg a feladatkört. Meg kell említeni, hogy amikor az ügyészi törvény vagy más magas szintű jogszabályok a törvény szót említik, és ebben a tekintetben a „törvények megtartása” vagy a „törvények helyes alkalmazása,” vagy „a törvények tiszteletére való nevelés” kifejezéseket használja, ilyenkor a „törvény” szó nem kizárólag az Országgyűlés által alkotott jogszabályokat, hanem általában az alkotmányos jogszabályokat jelenti.

A jogalkalmazás valamennyi területén megvalósuló tevékeny részvétel a szocialista ügyészségre jellemző sajátosság. Azokat a jogalkalmazási területeket, ahol az ügyészségnek törvényességi tevékenységét ki kell fejtenie, az ügyészi törvény részletesen felsorolja, s meghatározza egyben az ügyészi tevékenység fajtáit is.

E szerint *a legfőbb ügyész és az alárendelt ügyészek:*

a) felügyeletet gyakorolnak a bünygyi nyomozások törvényessége felett (a nyomozás törvényessége feletti felügyelet);

b) közreműködnek abban, hogy a bíróság helyesen alkalmazza a törvényeket (az ügyész részvétele a bírósági eljárásban);

c) törvényességi felügyeletet látnak el a büntetések végrehajtásáról szóló jogszabályi rendelkezések megtartása felett (a büntetésvégrehajtás törvényességének felügyelete);

d) elősegítik, hogy a Minisztertanácsnál alacsonyabb szintű államigazgatási szervek, a tanácsok és más – bíróságon kívüli – jogalkalmazó szervek, valamint az állampolgárok a törvény rendelkezéseit megtartsák (általános törvényességi felügyelet).

A törvény által megszabott ügyészi tevékenység átfogja a jogalkalmazás valamennyi területét: a nyomozó szervek, a büntető és a polgári bíróságok, a büntetésvégrehajtási intézetek, a tanácsok és a tanácsi intézmények, a különböző minisztériumok és hivatalok, a vállalatok és egyéb gazdálkodó szervek, a szövetkezetek és az egyesületek minden olyan eljárását, amely jogi döntések hozatalával kapcso-

latos, illetve az állampolgárok minden olyan magatartását, amely jogilag szabályozott.

Az Alkotmány értelmében az Országgyűlés ellenőrzi az alkotmány megtartását, a Népköztársaság Elnöki Tanácsa pedig alkotmányos felügyeletet lát el a tanácsok tevékenysége felett. Ennek körébe tartozik egyebek között a tanácsok jogainak védelme, valamint az Alkotmányba ütköző működést kifejtő tanácsok feloszlatása. A Népköztársaság Elnöki Tanácsa akkor tudja hatékonyan ellátni az alkotmányossági felügyeletet, ha idejekorán jelentést kap azokról a törvénytételekről, amelyek az alkotmányossági felügyelet körébe tartozó intézkedés megtételét szükségessé teszik. Ilyen vonatkozásban az a feladat hárul az ügyészségre — mint az államhatalom legfelsőbb szervének alárendelt törvényességi felügyeleti szervre —, hogy az általános törvényességi felügyelet körében folyamatosan kísérje figyelemmel a tanácsok működésének alkotmányosságát, ez irányú tapasztalatairól időnként számoljon be a Népköztársaság Elnöki Tanácsának, az alkotmányossági felügyelet körébe tartozó intézkedés indokoltsága esetén pedig a felmerült törvénytételekről haladéktalanul tegyen jelentést. E feladatra utal az ügyési törvény 3. § (1) bekezdése, amikor az alkotmányossági felügyelet ellátásában való közreműködésről tesz említést.

A Magyar Népköztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1983. évi II. törvény nyomán megalkotásra került az Alkotmányjogi Tanácsról szóló 1984. évi I. törvény. Ennek záró rendelkezése azt tartalmazza, hogy „Ez a törvény nem érinti az ügyészségnek a Magyar Népköztársaság Ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény V. fejezetében meghatározott jogait és kötelességeit.” Az ügyészségnek tehát a jogalkalmazás területén csakúgy, mint a jogalkotással, a jogértelmezéssel kapcsolatban részben hagyományos, részben újszerű feladatai vannak.

A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának a jogalkalmazó szervekre kötelező határozata a jogalkalmazás jogpolitikai elveiről szóló 14/1973. számú határozat általános követelménnyé teszi, hogy az ügyészség segítse elő a *jogszabályok egységes értelmezését*.

A legfőbb ügyész „a jogszabályok egységes értelmezése érdekében a minisztereknél és az országos hatáskörű államigazgatási szervek vezetőinél elvi állásfoglalások kiadását kezdeményezheti”. A jogértelmezéssel kapcsolatos feladatok azonban ennél szélesebb körűek,

és nemcsak a legfőbb ügyészre, hanem az egész ügyészi szervezetre vonatkoznak.

A *jogalkotás* befolyásolásával kapcsolatban az ügyészi törvény a legfőbb ügyész jogai között azt is megfogalmazza, hogy a Minisztertanácsnál, a minisztereknél, valamint az országos hatáskörű államigazgatási szervek vezetőinél jogszabály kibocsátását, módosítását, vagy hatályon kívül helyezését kezdeményezheti. Ezzel párhuzamosan a miniszteri rendeletnél magasabb szintű jogszabályok tervezetére törvényességi szempontból előzetes észrevételt tesz. Mindezen túlmenően — az ún. általános felügyeletre vonatkozó szabályok között — az ügyésznek általánosságban is megadja azt a jogot, hogy a tanácsoknál, illetve más területi és helyi szerveknél általános érvényű rendelkezés (tanácsrendelet, szabályzat, alapszabály stb.) kiadását, módosítását vagy egyes rendelkezéseinek hatályon kívül helyezését kezdeményezheti.

Az említett „jogpolitikai irányelvek” a jogalkalmazó szervekre — közöttük az ügyészségre is — azt a kötelezettséget róják, hogy *kísérjék figyelemmel a jogszabályok érvényesülését*, társadalmi hatását, szükség esetén pedig kezdeményezzék az elavult, vagy a gyakorlatban be nem vált jogszabályok felülvizsgálatát, illetőleg új jogszabályok alkotását.

Mindezek alapján kimondható, hogy a szocialista ügyészség az egész jogéletben, s a jogélet minden területén, a jogalkalmazásban csakúgy, mint a jogalkotás területén aktívan közreműködik.

Az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően a legfőbb ügyésznek az Országgyűlés, a Népköztársaság Elnöki Tanácsa és a Minisztertanács ülésein *tanácskozási joggal való részvétele* biztosított. Ezzel összefüggésben az a további joga, hogy törvényességi szempontból *előzetes észrevételt tesz* a miniszteri rendeletnél magasabb szintű jogszabályok tervezetére. Az előzetes észrevételezés tulajdonképpen a jogszabály-előkészítés folytonosságát és zavartalanságát is szolgálja. Ily módon ugyanis a legfőbb ügyésznek módjában áll éppen az ügyészi szervezet sokrétű tapasztalatainak hasznosítása keretében — törvényességi észrevételeit már a jogszabálytervezetnek a Minisztertanács ülése elé terjesztése előtt megtenni.

Ami a legfőbb ügyésznek jogszabály kiadására, módosítására vagy hatályon kívül helyezésére irányuló kezdeményezési jogát illeti, a következőket kell megemlíteni:

Az ügyészségek az egyes jogterületeken tartott átfogó vizsgálataik során gyakran tárnak fel jogi szabályozást igénylő kérdéseket, illetőleg állapítják meg, hogy a hatályban levő jogi szabályozás nincs összhangban a megváltozott társadalmi viszonyokkal. Ilyen esetben a legfőbb ügyész megteszi a szükséges kezdeményezést a megfelelő állami szervnél, a hiányzó jogi szabályozás kidolgozása, illetőleg hatályban levő rendelkezések megváltoztatása érdekében.

A jogszabályok egységes értelmezésének a biztosításával kapcsolatos ügyészi lehetőségek és eszközök közül a következőket kell megemlíteni: a legfőbb ügyész a jogszabályok egységes értelmezésének biztosítása érdekében irányelvek, elvi döntések, illetve elvi állásfoglalások kiadását kezdeményezheti. Az ügyészségek ugyancsak részben vizsgálataik, részben az egyedi ügyek intézése során számos esetben állapítják meg, hogy különféle jogalkalmazó szervek egyes rendelkezéseket eltérő módon vagy nem a jogszabály céljával, illetőleg a jogpolitikai elvekkel összhangban értelmeznek. Ilyenkor arra van szükség, hogy az illetékes országos hatáskörű szerv a jogszabályban meghatározott formában kellő iránymutatást adjon a vitatott rendelkezés helyes értelmezésére nézve. Erre indokolt esetben az ügyészi kezdeményezés alapján is sor kerülhet.

III. Az ügyészség szervezete

1. Az ügyésszé válásnak és az ügyészi törvényességi tevékenységnek döntő előfeltétele az, hogy az ügyészek, valamint — a nem teljes körű ügyészi jogokat gyakorló — ügyészségi fogalmazók a velük szemben támasztott magas követelményeknek maradéktalanul megfeleljenek. Ezeket a követelményeket az ügyészi törvény úgy fogalmazza meg, hogy a Magyar Népköztársaság ügyészeinek és az ügyészségi fogalmazóknak politikailag és erkölcsileg feddhetetlennek, a nép ellenségeivel és más büntetésekkal, továbbá a Magyar Népköztársaság törvényeinek megsértőivel szemben következetesen szigorúnak kell lenniük, hivatali kötelezettségeiket mindenkor becsületesen, éberén és pontosan kell teljesíteniük.

Ezek az ún. szakmai előfeltételek *garanciális jelentőségűek* is, és az ügyészi kinevezéshez nélkülözhetetlenek.

Ami az ügyészi kinevezés feltételeit illeti: ügyésszé olyan, 24. életévét betöltő magyar állampolgárt lehet kinevezni, akinek egyetemi jogi végzettsége van, két évi joggyakorlattal rendelkezik és a gyakorlat után sikeres jogi szakvizsgát tett. További garanciális szabály az is, hogy az ügyész tevékenységéhez az elfoglaltságnak még a gyanúja se férhessen, hogy az ügyész magatartását semmiféle érdek ne befolyásolhassa. Mindezekre tekintettel a törvény kimondja, hogy az ügyészek és az ügyészségi fogalmazók tudományos, oktatói, művészi és irodalmi munka kivételével más kereső foglalkozást nem folytathatnak.

A törvény az ügyészi munka minden más szervtől független, és minden befolyástól mentes gyakorlásának feltételeit nemcsak tiltó szabályokkal védi, hanem egyben *sajátos mentelmi jogot is biztosít*. Kimondja, hogy az ügyészek és az ügyészségi fogalmazók – tettenérés esetét kivéve – csak a legfőbb ügyész jóváhagyásával vehetők őrizetbe, velük szemben nyomozási cselekmények és büntetőjogi felelősségre vonás csak a legfőbb ügyész jóváhagyásával foganatosítható.

2. *Az ügyészi szervezet felépítésének*, szervezeti tagozódásának alapvető kereteit az ügyészi törvény a következőképpen határozza meg: „A Magyar Népköztársaság ügyészi szervei:

- a Magyar Népköztársaság Legfőbb Ügyészsége,
- a megyei főügyészségek, illetve a Fővárosi Főügyészség,
- a városi, fővárosi-kerületi ügyészségek,
- a Katonai Főügyészség,
- a területi katonai ügyészségek és egyes magasabb katonai egységek ügyészségei.”

A különböző ügyészi szervek illetékessége és székhelye általában követi az államigazgatási területbeosztást, illetve – főszabályként szintén ehhez igazodó – bírósági tagozódást. Az adott államigazgatási egységben (város, kerület, megye) általában az arra illetékes ügyészségi egység működik, az államigazgatási egység székhelyével azonos székhelyen. Ügyészség szervezése, összevonása, megszüntetése, valamint illetékességi területének megállapítása az Elnöki Tanács hatáskörébe tartozik.

A városi, a kerületi ügyészség élén vezető ügyész áll. A megyei (fővárosi) főügyészséget a megyei (fővárosi) főügyész vezeti. Az ügyészi apparátus legmagasabb szintű országos hatáskörű szerve a Legfőbb Ügyészség.

Az ügyészi szervezet élén a legfőbb ügyész áll, akinek három helyettese van: az egyik helyettese az általános felügyeleti és polgári jogi szakterület, a másik helyettese a büntetőjogi szakterület irányítója, míg a katonai főügyész, mint a Legfőbb Ügyészség szervezetén belül működő Katonai Főügyészség vezetője, szintén a legfőbb ügyész helyettesi funkciót is betölti. A legfőbb ügyész helyetteseit a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa határozatlan időre nevezi ki. Az ügyészek feladataikat a részükre biztosított jogkörben nagy önállósággal, és személyes felelősséggel végzik. Az ügyészi törvény garanciális rendelkezése, hogy az ügyésznek utasítást csak a legfőbb ügyész és a felettes ügyész adhat, és minden szerv köteles biztosítani, hogy az ügyészek a részükre jogszabályban megállapított jogokat akadálytalanul gyakorolhassák.

IV. Az ügyészi szakági tevékenységek

Az ügyészi törvény az ügyészi tevékenység fajtáinak meghatározása mellett felhatalmazza a legfőbb ügyészt arra, hogy az ügyészség működésének részletes szabályait utasítással szabályozza. Ennek alapján jelentek meg a legfőbb ügyésznek azok az ún. „*alaputasításai*”, amelyek az ügyészség szervezetén és működésén túl az ügyészi tevékenység egyes szakágait szabályozzák, természetesen az adott jogterületre vonatkozó általános eljárási szabályok — a büntető eljárási törvény, a polgári perrendtartás, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény, a Munka Törvénykönyve stb. — figyelembevételével.

1. Az ügyészi törvény és a legfőbb ügyészi utasítások alapján *az ügyészi tevékenység alapvető területei* (szakágai) — függetlenül attól, hogy a munka milyen szervezeti egység keretében folyik — a következőkben jelölhetők meg:

a) A nyomozás törvényességének felügyelete és az ügyészi nyomozás;

b) az ügyészi tevékenység a büntető eljárás bírósági szakaszában;

c) a büntetésvégrehajtás törvényességének felügyelete;

d) az ügyészi polgári jogi tevékenység;

e) az általános törvényességi felügyelet;

f) a gyermek- és ifjúságvédelmi szakfeladatok;

g) a közlekedési szakfeladatok;

h) a katonai ügyészség tevékenysége.

ad a) Az ügyész a *nyomozás törvényessége feletti felügyelet* körében a nyomozó hatóságot nyomozásra vagy nyomozási cselekményre utasíthatja, a nyomozás irataiba betekinthez és azokat magához kérheti, a nyomozási cselekményeknél jelen lehet, a nyomozó hatóság határozatát a törvényben meghatározott esetekben jóváhagyhatja, megváltoztathatja, vagy hatályon kívül helyezheti, a nyomozást megszüntetheti, a nyomozó hatóság intézkedése vagy mulasztása miatt hozzá megküldött panaszokat elbírálja.

Felügyl továbbá arra, hogy az eljárásban részt vevő személyek jogait érvényesíthessék és ellenőrizi a kényszerintézkedések alkalmazásának törvényességét.

Hazánkban a bűncselekmények nyomozását rendszerint a rendőrség végzi, az ügyészség teljes törvényességi felügyelete mellett. *Ügyészségi nyomozásra* csak kivételesen kerül sor, egyrészt azokban az ügyekben, amelyeket külön jogszabály — a legfőbb ügyész és a belügyminiszter közös utasítása — az ügyészségi nyomozás kizárólagos hatáskörébe utal, másrészt azokban az — egyébként nem ügyészségi nyomozásra tartozó — ügyekben, amelyeket az ügyész a rendőrségtől átvesz.

Az ügyészség által végzett nyomozásra is a büntető eljárási törvénynek a nyomozásra vonatkozó szabályai az irányadók, azokkal a szervezeti és módszerbeli eltérésekkel, amelyek közül a legfontosabb, hogy a nyomozás törvényessége feletti felügyelet gyakorlása speciális módon történik (közvetlenül a legfőbb ügyész illetékes helyettese, illetve a megyei főügyész révén).

ad b) Ha a nyomozási eljárás adatait az ügyész úgy értékeli, hogy azok kellő alapot nyújtanak meghatározott személy bűncselekmény elkövetésében való bűnösségének a bizonyítására, sor kerülhet az állam büntetőjogi igényének érvényesítésére, az ügy bíróság elé terjesztésére, azaz a *vád funkció gyakorlására*.

A büntető eljárásban a vádemelésnek három formája van: a vádirat benyújtása, a vádindítvány benyújtása és bíróság elé állítás. A megkülönböztetés alapja a bűncselekmények társadalomra veszélyessége és a könnyebb bizonyíthatóság. A vádképviselő, azaz „az ügyész részvétele a bírósági eljárásban” lényegét illetően azt a funkciót jelenti, hogy az ügyész közreműködik, hogy a bíróságok határozatai megfeleljenek a Magyar Népköztársaság törvényeinek. Más szóval annak

előmozdítása, hogy a büntető eljárás alá vont állampolgárnak a nyomozás adatai és bizonyítékai alapján bűncselekmény alapos gyanúját keltő magatartása törvényes elbírálásra kerüljön.

ad c) Az egységes törvényesség koncepciójából következik, hogy az ügyésznek nemcsak a büntetés kiszabásához vezető, hanem az azt követő folyamat törvényessége felett is felügyeletet kell gyakorolnia. Az ügyészi felügyeletnek ezt az ágát „a büntetésvégrehajtás törvényességének felügyelete” összefoglaló névvel jelölik. A kissé leszűkítő elnevezés ellenére ez a felügyelet nemcsak a szoros értelemben vett „büntetések”, hanem az egyéb joghátrányok, illetve a még jogerős ítélet előtt, a büntető eljárás során alkalmazott kényszerintézkedések végrehajtásának, valamint a bűnügyi nyilvántartás vezetésének törvényességi ellenőrzésére is kiterjed.

ad d) Az ügyész polgári eljárásban való részvételének a kereteit az ügyészi törvény úgy fogalmazza meg, hogy az ügyész fontos állami vagy társadalmi érdekből, illetőleg, ha a jogosult bármely okból nem képes jogainak védelmére, polgári peres vagy nemperes eljárást indíthat a törvényesség érdekében. Az eljárás bármely szakában fellephet. A jogszabály szerint kizárólag meghatározott személy által érvényesíthető jog iránt azonban eljárást nem indíthat. Az eljárásban való részvétele során tiszteletben kell tartania a felek rendelkezési jogát, feltéve, hogy annak gyakorlása a közérdeket vagy mások törvényes érdekeit nem sérti. Bármely ügy iratait magához kérheti, annak megvizsgálása végett, hogy az adott ügyben az eljárás és a határozat; illetve annak végrehajtása megfelel-e a törvényeknek. A törvényben meghatározott per- és jogorvoslatokkal élhet.

A fentiekből is kitűnik, hogy az ügyésznek a polgári eljárással kapcsolatos minden cselekménye egy alapvető célra: a törvényesség védelmére irányul, ez határozza meg az ügyészi polgári jogi tevékenység összes formáját.

ad e) Az általános törvényességi felügyelet nem a bíróságok és a bírósági eljárásokat előkészítő vagy követő feladatokat ellátó más igazságügyi szervek tevékenységére terjed ki, hanem az összes többi — nem speciálisan igazságügyi szervekre —, illetve azok jogalkalmazói eljárására. Az ügyészi felügyeletnek ez az ága tehát ilyen értelemben „általános”.

Az ügyészi általános törvényességi felügyelet hatálya alá tartozó szervek körét az ügyészi törvény és az ahhoz fűzött miniszteri indoklás határozza meg. Ide tartoznak: a Minisztertanácsnál alacsonyabb

szintű államigazgatási hatóságok, tehát a minisztériumok, a Minisztertanács Tanácsi Hivatala, a Minisztertanácsnak alárendelt más országos hatáskörű szervek, a tanácsok, és ezek szervei, valamint a tanácsi szervezeten kívüli helyi államigazgatási és államigazgatási feladatokat ellátó egyéb szervek, a vállalatok és más gazdálkodó szervek, a szövetkezetek, és azok szövetségei, az egyesületek stb.

E szerveknek azonban nem az egész tevékenysége tartozik az általános felügyelet tárgyi hatálya körébe. Az ügyész feladata ugyanis a jogi aktusok, valamint a jogi eljárások törvényességének a vizsgálata, nem pedig a gazdaságossági, célszerűségi stb. szempontok alapján végzett ellenőrzés. Ily módon az államigazgatási szervek tevékenysége mellett az ügyész a különféle gazdálkodó szerveknél elsősorban a dolgozók jogait és kötelességeit érintő általános érvényű rendelkezések törvényessége, a munkaviszonyból, illetve a szövetkezeti tagsági viszonyból eredő felelősséggel kapcsolatos egyedi döntések vonatkozásában, a munkavédelemre vonatkozó jogszabályok megtartása stb. körében gyakorol felügyeletet.

Az általános törvényességi felügyelet legfontosabb módszere: az általános felügyeleti vizsgálat, továbbá a vizsgálat tartására illetékes ellenőrzési vagy felügyeleti joggal felruházott felettes szerv vizsgálat lefolytatására történő felkérése.

Ha a vizsgált szerv egyedi határozatában, vagy eljárásában az ügyész törvénysértést állapít meg, annak kiküszöbölése végett a törvénysértést elkövető szervhez vagy annak felettes szervéhez óvást nyújthat be. Ha törvénysértő gyakorlat alakult ki, vagy a törvénysértés abban áll, hogy a szerv a jogszabályban előírt intézkedési kötelezettségét elmulasztotta, az ügyész a szerv vezetőjénél felszólalással élhet. A jövőbeni törvénysértés veszélye esetén, annak megelőzése érdekében az ügyész figyelmeztetést nyújt be a szerv vezetőjéhez.

ad f) A jog a maga eszközeivel részt vállal az ifjúsággal kapcsolatos sajátos igények érvényesítésében, a fokozott családjogi védelemtől, a munkajogi szabályozásokon keresztül egészen a büntetőjogi felelősségre vonás több szempontból speciális szabályozásáig. Ez a szabályozás érezteti hatását az ügyészi tevékenység ellátásában is; az ügyészi szervezeten belül ugyanis külön részleg — *erre a területre specializálódott* — *ügyész foglalkozik a fiatalok ügyeivel*, a fiatalok bűnelkövetőkre vonatkozó speciális büntetőjogi és büntető eljárásjogi szabályok érvényesülésének hatékony biztosítása érdekében.

A fiatalkorúak ügyeivel foglalkozó ügyésznek a büntető eljárás egész folyamatában, annak minden szakaszában, szem előtt kell tartania a fiatalkorúakkal kapcsolatos speciális érdekeket és az azok érvényesítésére kialakult eljárási formák megtartására és megtartatására különös gondot kell fordítania.

ad g) A közlekedési ügyekkel kapcsolatos speciális feladatokat az ügyészi szervezeten belül ún. közlekedési ügyészek látják el. Munkájuk fő tartalma úgy jellemezhető, hogy olyan ügyekben látják el a büntető eljárással összefüggő ügyészi tevékenységet, ahol a helyes állásfoglalás — a jogi ismeretek mellett — speciális felkészültséggel biztosítható.

ad h) A *katonai ügyészség* a Magyar Népköztársaság egységes ügyészi szervezetének részét alkotja. Szervezetének és működésének fő elvei ezért alapvetően azonosak az eddig tárgyalt ügyészségi egységekével. Ezen az alapvető azonosságon belül azonban a katonai ügyészség szervezetének, feladatának és munkamódszereinek viszonylagos önállósága és specialitása van, tekintettel arra, hogy a katonai ügyészség a fegyveres erők és a fegyveres testületek tevékenységével kapcsolatos ügyészi feladatokat látja el.

2. *Az ügyészség szerepe a rendkívüli jogorvoslatok alkalmazásában.* A kétfokú eljárás mind a büntető, mind pedig a polgári ügyekben, rendszerint biztosítja a törvényes ügydöntő határozatok hozatalát. Az esetek jelentős részében a felek már az első fokú bíróság határozatát is helyesnek, megnyugtatónak tartják, ezért nem jelentenek be ellene fellebbezést. Ilyenkor a határozat első fokon jogerőre emelkedik. Amennyiben az első fokú határozatot valamelyik fél sérelmesnek tartja, ellene fellebbezéssel él, a másodfokú bíróság hoz jogerős határozatot. Ez azt jelenti, hogy az eljárásban érintett minden félre nézve a határozat kötelező, önkéntes teljesítés hiányában hatósági kényszerrel is végrehajtható, vele szemben további fellebbezésnek vagy egyéb jogorvoslatnak nincs helye.

Kivételesen előfordulhat azonban, hogy a jogerőssé vált határozat ténylegesen nem felel meg a társadalmi rendeltetésének, ilyenkor mind a büntető, mind pedig a polgári eljárásban mód van — bizonyos szűken meghatározott körben — a jogerős határozat megváltoztatását célzó ún. rendkívüli jogorvoslatra. Ilyen a perújítás, illetve törvényességi óvás. Ezek alkalmazásával kapcsolatban az ügyészségnek kiemelkedő szerepe van.

A büntető eljárásnak, de bármiféle más felelősségre vonási formának is nem kizárólag az a célja, hogy megállapítsa a jogsértés bekövetkezésének pusztá tényét és ezért joghátrányt alkalmazzon, hanem az is feladata, hogy a jogsértések okait felderítse és a törvényesség jövőbeli helyzetét kedvezőbb irányba befolyásolja. Szinte minden jogsértésnél (bűncselekmény, szabálysértés, fegyelmi vétség stb.) konkrétan megállapíthatók azok az okok és körülmények, amelyek a jogsértés elkövetését közvetlenül vagy közvetetten lehetővé tették, s kidolgozhatók azok az intézkedések is, amelyek révén az ilyen és hasonló körülmények megszüntethetők, s ezáltal a jogsértések jövőbeli ismétlődésének lehetősége, veszélye csökkenthető.

A különböző jogszabályok és eljáró hatóságok számára kifejezetten is kötelező a megelőzés szempontjainak az eljárás keretében történő érvényesítése. Az ügyészség feladata e téren kettős: egyrészt ellenőrzi a felügyelete alá tartozó szervek tevékenységét abból a szempontból, hogy azok eleget tettek-e a hivatkozott kötelezettségüknek, másrészt maga tesz megfelelő megelőző intézkedéseket.

Ezek az ügyészi intézkedések többek között a következők: „az általános felügyeleti figyelmeztetés”, mely kifejezetten a jövőbeni törvénysértés veszélye esetén a törvénysértés megelőzése érdekében kerül alkalmazásra. Ezen túlmenően számos olyan ügyészi intézkedés lehetősége is adott, amelyben a megelőző jelleg dominál. Ezek közé tartozik pl. a szignalizáció, amelynek alkalmazására akkor kerül sor, ha törvénysértésnek nem minősülő hiányosságra és az olyan csekély jelentőségű törvénysértésre bukkan az ügyész, amely más intézkedés megtételét nem teszi indokolttá. Az ilyen jelzés – az ún. szignalizáció – esetén a megkeresett szerv arra köteles, hogy az ügyész jelzése alapján vizsgálja a szóvá tett körülményeket, tegyen hatékony intézkedéseket a megelőzés céljából, s erről az ügyészt tájékoztassa.

Az ügyészi törvény ismeri az ún. felelősségre vonás kezdeményezésének lehetőségét is, amelynek alkalmazására akkor kerül sor, hogy ha a törvényt megsértették, s a jogszabályban megállapított feltételek is fennállanak. Ez esetben büntető, fegyelmi, szabálysértési, illetve kártérítési eljárás kezdeményezésére nyílik mód. Az ügyész által kezdeményezett felelősségre vonás módját a kötelességszegés jellegétől és súlyától függően mindig az adott eset körülményei határozzák meg.

VI. Az ügyészség kapcsolata a párt- és állami szervekkel

Az ügyészségnek a legszorosabb és jogilag is szabályozott kapcsolatrendszere természetesen azokkal az ún. társszervekkel van, amelyekkel alapvető napi feladatainak ellátása szükségszerűen összefüzi. Így a büntető eljárással összefüggő eljárása során elsősorban a rendőrséggel és más nyomozó hatóságokkal, a büntető bíróságokkal, és a büntetés-végrehajtási intézetekkel. A polgári eljárásban a polgári bíróságokkal és azok speciális részlegeivel, az általános törvényességi felügyelet körében a tanácsokkal, azok bizottságaival, szakigazgatási szerveivel és intézményeivel. Vannak az ügyészség és a különböző állami szervek együttműködésének olyan intézményesített formái is, amelyek túlmutatnak az egyedi ügyek intézésén. Rendeltetésük az, hogy az ügyészség, valamint a törvényesség megtartásával és megtartatásával közvetlenül érdekelt szervek tevékenységét a törvénysértések feltárásában, megszüntetésében, és megelőzésében minél jobban összehangolják, hogy érvényesüljenek a büntüldöző, a jogalkalmazó munkában a szakmai követelményektől elválaszthatatlan politikai irányítás és együttműködés szempontjai is.

Az ügyészség kapcsolatrendszerét csak felsorolásszerűen a következők tükrözik:

az ügyészség kapcsolata a tanácsokkal (mind az ügyészi törvény, mind a tanácsokról szóló törvény tartalmaz erre vonatkozó rendelkezéseket);

az ügyészség szerepe, feladata az országgyűlési képviselők tájékoztatása, segítése területén;

ügyészségi információk adása a központi államigazgatási szerveknek;

az ügyészség kapcsolata a népi ellenőrzés szerveivel;

az egyes ügyészi szakágak együttműködése a társadalmi, a gazdasági élet különböző intézményeivel;

az ügyészség kapcsolata az állampolgárokkal.

VII. fejezet

Az állampolgárok alapvető jogai és kötelességei

I. Bevezetés

Alkotmányunk különbséget tesz a publicisztikában olyan sokat emlegetett „emberi jogok” és az „állampolgárok alapvető jogai” között.

Az emberi jogok fogalmát jogrendünkbe az 1947. évi XVIII. törvénnyel beiktatott, 1947. II. 1-én kelt békeszerződés vezette be. Kimondta, hogy „Magyarország minden szükséges intézkedést megtesz azíránt, hogy a magyar fennhatóság alá tartozó minden személynek biztosítsa faji, nemi, nyelvi, vagy vallási különbség nélkül az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok élvezetét, ideértve a véleménynyilvánítás, a sajtó és a közzététel, a vallásgyakorlat, a politikai véleménynyilvánítás és a nyilvános gyülekezés szabadságát.”

Az emberi jogok fogalmát részletezi az 1945. VI. 26-án kelt – az 1947. évi 18. tvr-tel jogrendünkbe iktatott – ENSZ alapokmány is. Ez „alapvető emberi jogokról” szól, közöttük sorolva fel az „emberi személyiség méltósága és értéke”, „a férfiak és nők”, valamint „a nagy és kis nemzetek” egyenjogúsága fogalmakat.

Az emberi jogokkal kapcsolatos fogalmi és tartalmi különbségeket tisztázza az ENSZ közgyűlés XXI. ülészakán, 1966-ban kidolgozott, polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya, amely részletesen és egyértelműen határozza meg az emberi jogok tartalmát. Ezt az egyezményt az 1976. évi 8. tvr-tel iktattuk jogrendünkbe. Ilyen körülmények érthetővé teszik Alkotmányunk 54. § (1) bekezdését, amely kimondja „A Magyar Népköztársaság tiszteletben tartja az emberi jogokat.”

Az Alkotmány rendeltetésének megfelelően a továbbiakban a nemzetközileg meghatározott és törvényeink között már szereplő emberi

jogokkal nem foglalkozik, hanem azokat az alapvető jogokat és kötelesegeket sorolja fel, amelyeknek kinyilvánítása, érvényesítésük biztosítása minden országban az alkotmányok kizárólagos feladata.

1. Az állampolgári jogokról általában

Az állampolgári jogok az emberi jogok részét képezik. E fogalomba tartoznak:

- az állampolgári szabadságjogok;
- az állampolgári egyenjogúságot kifejező jogok;
- gazdasági, szociális és kulturális jogok.

2. Az alapvető állampolgári jogok fogalma

Az Alkotmány 54. §-a rendezi az állampolgári jogok és az állampolgárok alapvető jogai kapcsolatát, kimondva:

- az *állampolgári jogokat* a szocialista társadalom érdekeivel összhangban kell gyakorolni;
- a jogok gyakorlása elválaszthatatlan az *állampolgári köteleességek* teljesítésétől;
- az *állampolgárok alapvető jogaira és kötelességeire* vonatkozó szabályokat a Magyar Népköztársaságban törvény állapítja meg.

Az állampolgárok alapvető jogai tehát azok, amelyeket az Alkotmány VII. fejezete felsorol és ezek azzal is kiemelkednek az állampolgárok egyéb jogai közül, hogy nemcsak konstituálásukhoz kellett törvény, hanem érvényesítésükre vonatkozó szabályokat is törvény állapítja meg.

3. Az állampolgárok alapvető jogainak és kötelességeinek tárgyalási rendje

Az Alkotmány az állampolgárok alapvető jogai és kötelességei felsorolásánál függetlenítette magát a „tudományos” osztályozástól, és sorrendjüket társadalmunkban betöltött fontosságuk szerint adta meg.

A jogok meghatározása után általában szól megvalósításuk biztosítékairól is, azonban helyenként a teljesítés garanciáinak meghatározását külön törvényekre bízta.

Jelen tanulmányban az Alkotmány adta sorrendet veszem alapul.

II. Az állampolgárok alapvető jogai

1. A munkához való jog

Társadalmi rendünk alapja — az Alkotmány 14. §-ának megállapítása szerint — a munka. A munkával kapcsolatban e § két fontos alapelvet határoz meg:

— minden munkaképes állampolgárnak joga, hogy képességei szerint dolgozzék;

— a munkaképes állampolgárnak kötelessége is, hogy képességei szerint dolgozzék!

Érthető, hogy a „munka társadalmának” Alkotmánya az állampolgárok alapvető jogainak felsorolását a munkához való joggal kezdi.

A munkához való jog és a munkavégzési kötelezettség egysége az alapja szocialista társadalmi rendszerünk egyik legfontosabb elvének: a teljes foglalkoztatottságon alapuló munkaerő-gazdálkodásnak.

A munkához való jog és a munkavégzési kötelezettség a részlet-jogok és kötelességek (elemek) széles körét foglalja magában. Az Alkotmány 55. §-a ezek közül csak a munka mennyiségének és minőségének megfelelő díjazásra való jogot emelte ki. A Munka Törvénykönyve és ennek végrehajtását szolgáló jogszabályok e jogok és kötelességek összefüggő rendszerét kellő részletességgel szabályozzák.

a) A munkához való jog elemei

aa) A munkavégzésre irányuló jogviszony létesítése

A magyar állampolgár — törvényben szabályozott kivételektől eltekintve, mint pl. a javító-nevelő munka — szabadon határozza meg, hogy munkaviszonyt, szövetkezeti tagsági viszonyt, bedolgozói jogviszonyt, munkavégzésre irányuló alkalmi vagy egyéb viszonyt, szerződéses jogviszonyt stb. akar-e — a munkáltatóval egyetértésben — létrehozni. Ez a *szabad munkavállalás joga*, amely biztosíték arra, hogy

mindenki érdeklődésének, képességeinek, képzettségének és a társadalom szükségleteinek megfelelő módon hozza létre munkavégzésre irányuló jogviszonyát, azzal a munkáltatóval, aki e jogviszony létrehozását szintén kívánja.

Közmunkára való jogszerű kirendelés és jogerős bírói ítéletben kimondott javító-nevelő munka kivételével senkit nem lehet kényszeríteni olyan munkavégzésre irányuló jogviszony létrehozására, amely nem felel meg igényeinek. A munkavállalás szabadsága azt is jelenti, hogy a munkavállaló a munkaviszonyát felmondással, törvényben meghatározott esetekben azonnali hatállyal is – megszüntetheti, és ha ennek során jogsértő módon járt volna el, akkor sem lehet őt korábbi munkaviszonya helyreállítására kényszeríteni.

A munkáltató ugyancsak szabadon dönt abban, hogy a nála munkára jelentkezővel munkavégzésre irányuló jogviszonyt létesít-e. A munkáltatót azonban már bírói ítélet kötelezheti arra, hogy az általa jogsértő módon megszüntetett jogviszonyt helyreállítsa, a jogsértéssel okozott kárt megtérítse és a visszaállított jogviszony keretében a munkavégzés feltételeit biztosítsa.

ab) A munkavégzésre irányuló jog

Aki munkavégzésre irányuló jogviszonyt hozott létre, jogosulttá válik arra, hogy számára a munkavégzés lehetőségét és feltételeit (gép, anyag, technológiai leírás, energia, szerszámok, alkatrészek, művezetés, balesetvédelem, szakoktatás, szervezetség stb.) a munkáltatója biztosítsa.

ac) A munkavégzés kötelezettsége

Aki munkavégzésre irányuló jogviszonyt hozott létre, ezzel kötelezettséget vállalt a munka kifogástalan minőségben, határidőre, kellő szakértelemmel, az előírások – technológiai utasítások –, a vállalati munkarend, szövetkezeti szabályzatok szerinti elvégzésére. Kötelezettségei közé tartozik még – többek között – a munkahelyen való pontos és munkavégzésre alkalmas állapotban történő megjelenés, a folyamatos munkavégzés, részvétel a szükséges egészségügyi vizsgálatokon, balesetvédelmi tanfolyamon, továbbképzésen, az előírt képzettség megszerzése stb.

ad) A szervezkedéshez való jog

A szakszervezetek társadalmi szerepével Alkotmányunk külön foglalkozik. Azonban itt — a munkához való jog keretei között — szólnunk kell arról is, hogy ez magában foglalja a dolgozók jogát szervezkedésükhöz; érdekvédelmi szerveiknek: a szakszervezeteknek, valamint az üzemi demokrácia szerveinek létrehozására.

ae) A munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony létesítésének joga

A munkajog lehetővé teszi, hogy munkáltatója és a szakszervezet illetékes szervének hozzájárulásával a dolgozó — jogszabályban meghatározott esetekben és feltételek mellett — másodállást, mellékfoglalkozást, bedolgozó jogviszonyt, vagy más munkavégzésre irányuló jogviszonyt (pl. GMK tagságot) létesítsen főállása mellett.

af) A felmondáshoz való jog

A munkához való jog azt is jelenti, hogy a munkáltató és a munkavállaló csak a jogszabályban meghatározott módon, a felmondásra előírt szabályok betartásával és azokban megállapított időben szüntetheti meg a munkaviszonyt.

A felmondási idő betartása mindkét felet, illetve annak tartama alatt a munkavégzés teljesítése a munkavállalót, a munkabér és más járandóság kifizetése a munkaadót kötelezi.

ag) A tanulás, képzés, átképzés, továbbképzéshez való jog

A munkavállaló jogosult munkaviszonya tartama alatt továbbtanulni és amennyiben ehhez munkáltatója is hozzájárult, a továbbtanulást elősegítő kedvezményeket igénybe venni. A továbbtanulási lehetőség az általános műveltséget szolgáló továbbtanulásra, szakképzettség, felsőbb iskolai végzettség megszerzésére, újabb szakma elsajátítására, átképzésre, nyelvtanulásra stb. vonatkozik. Az állam, a munka mellett továbbtanulni kívánó fiatalok részére egyéb kedvezményeket is biztosít.

A továbbtanuláshoz való joggal kapcsolatos kötelezettség: a munkaadó kötelezheti a munkavállalót a munkavégzés igényei által meghatározott magasabb szakképesítés megszerzésére, továbbképzésen való részvételre. A munkáltató ehhez a jogszabályban meghatározott kedvezményeket köteles biztosítani.

ah) A munka díjazásához való jog

Mindenki, aki más részére munkát végez, jogosult a munka elvégzéséért a közösen megállapított, vagy jogszabályban előírt díjazásra, még akkor is, ha a munkavégzéssel kapcsolatban munkaszerződés érvényesen nem jött létre.

A munkavállaló kifogástalan munkájával nemcsak a díjazásra szerzett jogot, hanem a munkajogban foglalt fontosabb szabályok szerint: a munkáltató nyereségéből való részesedésre, a munka kifogástalan és határidőre történő elvégzése esetére kitűzött prémiumra, vagy jutalomra is.

A munka díjazásához való jog magában foglalja pl.:

- a munka mennyiségétől, minőségétől, a munkadarab értékétől, a munkavégzés nehézségétől és időszakától függő differenciált bérézésre és bérpótlékra való jogot;
- a helytelenül megállapított munkadíj időben való helyesbítésére való jogot;
- jogszabályokban és a kollektív szerződésben meghatározott esetekben munkavégzés nélkül, átlagkeresetre való jogot;
- tanulmányai idejére a jogszabályban meghatározott juttatásokra való jogot;
- jubileumi jutalomra való jogot;
- betegség, terhesség, szülés esetére megállapított juttatásokra való jogot stb.

A munka díjazásához való jogokkal összefüggésben jelentkező fontosabb kötelezettségek:

- a szándékosan okozott kár és selejt teljes összegének megtérítése;
- a gondatlanul okozott kárnak a havi kereset jogszabályban meghatározott százaléka erejéig történő megtérítése;
- a munkáltató kárára hibásan meghatározott munkadíj visszafizetése stb.

Az Alkotmány 55. § (2) bekezdése szerint, a munkához való jogot a Magyar Népköztársaság termelőerőinek tervszerű fejlesztésével és a népgazdasági terven alapuló munkaerő-gazdálkodással valósítja meg. E fogalmak körébe tartoznak:

ba) *A teljes foglalkoztatottság*

Ez lehet *külső*: a népgazdaságban minden munkavégzésre jelentkező munkaerő számára a munkavégzés lehetőségének állami eszközökkel történő biztosítása, illetve jogi eszközökkel történő lehetővé tétele. (Iparengedély elnyerésének alanyi joggá minősítése, kisebb állami, vagy szövetkezeti gazdálkodó egységek bérbeadása, iparúzők részére legfeljebb 10 fő alkalmazott és a családtagok foglalkoztatásának lehetősége, szakmunkások részére a lakossági javító-szolgáltató munkában való egyszerűsített részvétel lehetősége, kisszövetkezet alakítása stb.)

A teljes foglalkoztatottság *belső* lehetőségei:

- háztáji gazdaságban végzett munka;
- az illetményföldön végzett munka;
- a részes termelés keretében felvállalt földterület megművelése;
- a vállalati gazdasági munkaközösségben végzett munka, valamint a főfoglalkozás szerinti vállalatnál mellékfoglalkozásban végzett munka;
- a munkaviszonyon, vagy szövetkezeti tagsági viszonyon kívül önkéntesen, díjazás ellenében végzett munka stb.

bb) *A népgazdaság termelőerőinek tervszerű fejlesztése*

A népgazdaság fejlesztésének extenzív időszakában az új vállalatok létesítése, új beruházásokkal való bővítése szolgált fő eszközzel a teljes foglalkoztatottság, azaz a munkához való jog érvényre juttatásához. Jelenleg, a népgazdaság fejlesztése intenzív időszakában az új termelőegységek erőltetett építése helyett a meglevők korszerűsítése, termelékenységének, hatékonyságának növelése a cél. A népgazdasági tervekben az államnak gondoskodnia kell arról, hogy az intenzív gazdaságfejlesztés során feleslegessé váló munkaerők másutt, a népgazdaság javára és saját hasznukra elhelyezkedést nyerjenek. A fel-

szabaduló munkaerők lehetővé teszik az eddig nem kielégítően fejlődött infrastruktúra gazdálkodó egységeinek munkaerővel való ellátását, a magánereőből folyó gazdálkodási tevékenységhez munkaerők felszabadítását.

A népgazdaság tervszerű fejlesztése magában foglalja a felszabaduló munkaerők átképzésének, továbbképzésének, bonyolultabb, értékesebb munka végzésére való felkészítésének megteremtését is.

bc) A munkaerő-gazdálkodás

A hatósági eszközökkel folytatott munkaerő-gazdálkodás, amely a népgazdaság extenzív fejlesztésének időszakára jellemző intézményünk volt, és amelyre az Alkotmány is utal, jelenlegi gazdaságirányítási rendszerünkben elvesztette jelentőségét. A hatósági munkaerő-gazdálkodás helyébe lépett a differenciált bérezés munkaerő-irányító hatása, az anyagi ösztönzéssel közvetett úton elérhető munkaerő-mozgás. Ez a módszer is a népgazdasági tervek munkaerőigényei kielégítésére irányul.

2. A pihenéshez való jog

Alkotmányunk 56. §-ában foglaltak szerint: A Magyar Népköztársaság biztosítja állampolgárai számára a pihenéshez való jogot, amelyet a munkaidő törvényes meghatározásával, fizetési szabadság biztosításával, az üdülés megszervezésének segítségével valósít meg.

Elöljáróban meg kell állapítani, hogy a pihenéshez való jogot a Munka Törvénykönyve nemcsak a magyar állampolgárok számára, hanem minden — a Munka Törvénykönyve hatálya alá tartozó —, Magyarországon dolgozó személy számára biztosítja, függetlenül attól, hogy mint vendégmunkások, képzésen részt vevő külföldi munkások, menedékjogot élvezők stb. dolgoznak-e nálunk. Ugyancsak megilleti a pihenéshez való jog azokat a magyar állampolgárokat, akik az illetékes szervek engedélye alapján külföldön dolgoznak. A külföldön, külföldi munkáltatónál dolgozó magyar állampolgárokat a munkavégzésre vonatkozó szerződése szerint illeti meg a pihenéshez való jog.

a) A törvényes munkaidő megállapítása

A munkaidőt napi, heti, havi, vagy évi munkaórákban lehet megállapítani, figyelemmel az 1044/1983. (X. 27.) Mt. h.-ra, amely bevezette az 5 napos munkahetet és az 1045/1983. (X. 27.) Mt. hr.-a, amelyek alapján folyamatban van a heti 40 órás munkaidő bevezetése.

Törvényes az a jogszabályban meghatározott munkaidő, amelyet munkavégzéssel kell eltölteni annak, aki a munkakörére megállapított teljes bérre és ennek fogalomkörébe tartozó bérjellegű juttatásokra igényt tart. Az ennél rövidebb időben végzett munkát mint részfoglalkozást díjazzák, az ennél hosszabb időre szóló munkavégzés — ha azonos munkáltatónál történik, és nem tartozik a vállalati gazdasági munkaközösségben végzendő munka fogalomkörébe — túlóradíjra, vagy a pihenőidő pótlására jogosít.

b) A fizetett szabadság

A munkavállalókat évente fizetett szabadság illeti meg, amelynek időtartama a minden szakmában és minden munkáltatónál egységes alapszabadságból és különböző tényezőktől függő pótszabadságból áll.

c) Az üdülés megszervezése

Az üdülést az állam oly módon szervezi meg, hogy az üdülés tényleges költsége és a dolgozók által jogszabályban meghatározott mértékben fizetendő térítési díj közötti különbséget az állami költségvetés téríti meg.

Az üdülés zömében a szakszervezetek, vállalatok, szövetkezetek, intézmények stb. által üzemeltetett hazai üdülőkben történik. Ezen kívül történhet a szakszervezetek vagy a munkáltatók által megszervezett, vagy idegenforgalmi vállalatok által lebonyolított külföldi üdültetésben, esetleg a munkáltató és külföldi szervek között — az állam engedélyével — létrejött csereüdültetés keretében is.

Az üdültetés kiterjedhet a dolgozóval közös háztartásban élő családtagokra is. Az üdültetés költségeihez a munkáltató hozzájárulhat a

részesedési alap terhére, vagy a sokgyermekes családok üdültetésénél a vállalati szociális-kulturális alapból.

Az üdültetés sajátos formái: a gyógyüdültetés, továbbá a gyermek-üdültetés, ahol az üdülés a gyermek iskolai oktatásával együtt bonyolódik le.

Az üdülők befogadóképessége következtében egyelőre – bár az állampolgár alapvető joga – nem minden dolgozó élhet évente a szakszervezeti, vagy vállalati üdültetés lehetőségével. Az üdüléshez való jogot segít megvalósítani az az állami rendelkezés, amely lehetővé teszi, hogy minden állampolgár saját anyagi eszközeiből – állami támogatás nélkül – külföldön is üdülhessen. Az állam ehhez jogszabályban meghatározott időszakonként és keretben külföldi fizetési eszközöket bocsát forint ellenében az üdülők rendelkezésére.

A szakszervezetek saját anyagi eszközeik felhasználásával, az állam támogatásával és – ha jogszabály nem tiltja – a munkáltató anyagi eszközeiből származó támogatás igénybevételével fejlesztik az üdülőhálózatot. (Kapacitásnöveléssel, téliesítéssel, ki nem használt üdülők üres férőhelyeinek kibérelésével, vállalatok közötti üdültetési kooperáció szervezésével.) 1982-ben 1 376 000 fő vett részt szervezett üdültetésben. 28,2 %-uk szakszervezeti, 40 %-uk vállalati üdülőben pihent. A munkáltatók dolgozóik üdültetésének biztosítására a fizetővándorszolgálatot is igénybe vehetik.

Az üdülési jog érvényesítését jelentik az üdülési telekhez juttatás kedvezményes akciói és a magánüdülő építéshez nyújtható kedvezmények is.

3. Az élet, a testi épség és az egészség védelméhez való jog

Alkotmányunk 57. §-a megállapítja: A Magyar Népköztársaságban az állampolgároknak joguk van az élet, a testi épség és az egészség védelméhez. A (2) bekezdés kimondja, hogy e jogokat

- a munkavédelem
 - az egészségügyi intézmények és
 - az orvosi ellátás megszervezésével
 - az emberi környezet védelmével
- valósítja meg az állam.

Hazánk nemzetközi politikájának legfőbb alapelve a békés egymás mellett élés a különböző társadalmi berendezkedésű országok között. Csak ennek elérése ad lehetőséget az Alkotmányban biztosított „élet-hez való jog” érvényesülésére. A békés élet biztosítása egy ország állampolgárai számára nem következhet be egyoldalú törekvések eredményeként. Ehhez az szükséges, hogy a szemben álló más ország népe is ilyen politikára törekedjék. Mindaddig, amíg ez nem biztosított, a békés élethez való jog paradoxonával találkozunk, mert hisz e jogból fakad az Alkotmányunk 70. §-ában előírt állampolgári kötelesség: a békés élet fegyveres védelme, más szóval a haza védelme.

Vannak országok, amelyeknek jogrendszere éppen az emberek élet-hez való jogára hivatkozással megszüntette a halálbüntetést. A mi Btk.-nk – az 1978. évi IV. törvény – a legsúlyosabb főbüntetésként fenntartotta a halálbüntetést. Az élethez való jog e területen abban jelentkezik, hogy halálbüntetéssel fenyegetett büntetőtényállást csak törvény állapíthat meg; a halálbüntetés csak azzal szemben alkalmazható, aki a bűncselekmény elkövetésekor 20. életévét betöltötte. Halálbüntetést jogerősen csak a Legfelsőbb Bíróság mondhat ki, és ítéletét az Elnöki Tanács, kegyelmezési jogkörében megváltoztathatja.

Az élethez való jogot szem előtt tartva szabályozta az Elnöki Tanács az 1963. évi 22. tvr-tel a rendőrség fegyverhasználati jogát is, meghatározva azokat az eseteket, amelyek során a rendőr szolgálati fegyverét jogosult, illetve köteles használni, továbbá büntetni rendeli a jogtalan fegyverhasználatot. Kimondta, hogy a fegyverhasználat során lehetőleg kerülni kell az élet kioltását.

Az élethez való alkotmányos jog az alapja a jogos védelemnek is. Ennek keretében a törvény elismeri az állampolgárnak azt a jogát, hogy törvényben meghatározott esetekben és módon saját vagy mások életét, testi épségét fenyegető jogtalan támadással szemben a szükséges mértékben védekezhessen.

Az élethez való alkotmányos jog érvényesítésének elősegítésére állapította meg a 39/1974. (XI. 1.) MT sz. rendelet a rendőrségnek a közrend fenntartásában való közreműködési kötelezettségét. Ez segíti elő, hogy hazánk területén tartózkodó minden ember – állampolgár-

sásra való tekintet nélkül – biztonságban élhessen, közlekedhessen, élete és testi épsége az állam által szervezett védelemben részesüljön. Ennek keretében érvényesül az az elv is, amely szerint a több személy életének védelme jogossá teszi az ellene jogtalanul támadó kevesebb személy életét nem kímélő védekezést. Ide tartozik a terroristák, a repülőgépek eltérítői és más hasonló bűncselekményt elkövető bandák elleni fegyverhasználat jogosságának elismerése, a háborús bűncselekmények elévülhetetlenségének kimondása.

Az élethez való jog általában nem különíthető el a testi épséghez való jogtól. Az életét vesztett, vagy sérült személy által eltartott családtagokat ért kár, valamint a sérült személy munkaképesség-csökkenése folytán bekövetkezett károk megtérítése – a tettes megbüntetése mellett – polgári jogi, vagy munkajogi kártérítési következményekkel jár.

Az élethez való jogot realizálja az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvény 43. §-ának (2) bekezdése is, amidőn kimondja: „... az orvos az általa gyógyíthatatlannak vélt beteget is a legnagyobb gondossággal köteles kezelni”. . . Azokban a vitákban, amelyek ma akörül folynak egyes körökben, lehet-e az orvostól igényelni, hogy a gyógyíthatatlan beteg szenvedéseinek idejét csökkentse, fájdalommentes halált okozó szer szervezetbe juttatásával, eldönti büntetőjogunk, amely az ilyen orvosi magatartást egyértelműen jogellenesnek és büntetendőnek mondja.

Az élethez való jogon alapszik az egészségügyi törvény azon rendelkezése is, amely szerint a terhesség megszakításának (a magzat élete kioltásának) csak akkor lehet helye, ha az anya életét vagy egészségét a szülés veszélyezteti. A két élet védelméből az anya életének védelme elsőbbséget élvez a még meg nem született magzat életének védelmével szemben.

Az élet és testi épség védelmét szolgálják a munkavédelem rendelkezései is, amelyről az Alkotmány 57. §-ában első helyen rendelkezik.

b) Munkavédelem

A munkavédelem állami irányítása és ellenőrzése az országos munkavédelmi főfelügyelőség feladata.

A munkavédelem alapvető formája a megelőzés, amelynek előírása

tulajdonképpen már a munkához való alkotmányos jog meghatározásával megtörtént, hiszen a munkához való jog az életet és testi épséget nem veszélyeztető munkára irányul, melyhez szükséges feltételek megteremtéséért elsősorban a munkáltató felelős.

A munkavédelem szabályainak megalkotásáról — a Minisztertanácsnak a munkavédelem általános szabályait meghatározó rendelete keretei között, a munkáltató köteles gondoskodni —, a szabályok végrehajtásának ellenőrzéséről a gazdálkodó szervezet vezetőjének és a munkavédelmi felügyelőknek kell gondoskodnia. A vállalati és szövetkezeti munkavédelmi belső szabályzatok betartásának ellenőrzéséről a munkáltató maga is köteles gondoskodni. A szakszervezetek és más érdekképviselői szervek munkavédelmi aktivistái jogosultak munkavédelmi ellenőrzést tartani és felelősségre vonást kezdeményezni. A munkavállalót viszont a munkavédelemben közreműködési kötelezettség terheli. A munkavédelem fontosságát (bár a munkásvédelem szó használata helyesebb volna) és a munkavédelemben még meglevő hiányosságokat mutatja, hogy 1982-ben 124 000 üzemi baleset következett be, melynek 12%-a a védőberendezés hiányából, 21%-a a munkaszervezés és felügyelet hiányából, 43%-a a dolgozók gyakorlatlanságából és az utasítások megszegéséből keletkezett.

A munkavédelem alapelveiről szóló minisztertanácsi rendelet alapján *megelőző és alkalmazott munkavédelemről* beszélhetünk.

A megelőző munkavédelemhez tartoznak:

- a jogszabályok és munkáltatói rendelkezések, amelyek közlik a munkáltatónak ez ügyre vonatkozó intézkedéseit és a munkavállalóra vonatkozó kötelező magatartási szabályokat;

- a munkaadó által tett intézkedések, beleértve berendezések, védőeszközök és ruhák beszerzését, felszerelését és működtetésének, használatának biztosítását, amelyek a veszély jelzésére, a munka veszélyességének csökkentésére, vagy kiküszöbölésére alkalmasak;

- a munkavédelmi szabályok, intézkedések, berendezések működésének, megbízhatóságának és hatékonyságának ellenőrzése, amelyet részben erre hivatott hatóságok, részben a szakszervezetek részben a munkáltató szervezet vezetője és a műszaki berendezések rendeltetésszerű működéséért felelős helyettese kötelesek meghatározott, illetve a szükség szerinti időközönként végrehajtani;

– munkavédelmi oktatás, amelyen a dolgozók részvétele munkaidőben és átlagbér térítése mellett kötelező; a munkavégzéssel kapcsolatos munkaalkalmassági vizsgálatok tartása, amelyeken a munkavállaló részvételét lehetőleg már a munkaszerződés megkötése előtt biztosítani kell;

– a munkavállalók folyamatos és kötelező orvosi ellenőrző vizsgálata és ezen való részvétel elősegítése.

Az alkalmazott munkavédelemhez tartoznak:

– a munkavédelmi berendezések működtetése, az elsajátított munkavédelmi szabályok alkalmazása;

– a munkavédelem igényeinek meg nem felelő tevékenység, illetve berendezések, műhelyek, vagy akár az egész gazdálkodó szervezet működésének leállítása, a munkavédelem hiányosságai miatt felelős személyek megkeresése és felelősségre vonása, illetőleg ennek kezdeményezése;

– bekövetkezett balesetet szenvedett életének megmentésére és testi épségének minél kisebb mértékű károsodására irányuló mentő munka.

A megelőző és az alkalmazott munkavédelem eredményességéért a Munka Törvénykönyve rendelkezése szerint a munkáltatót objektív felelősség terheli.

A munkáltató objektív felelőssége mellett nem kizárt a munkavállaló felelőssége sem. Együttműködésük az igazi biztosítéka a balesetvédelem és a munkavédelem eredményességének.

A munkavédelem fogalomkörébe tartozik még a munkavégzés során bekövetkező *egészségi ártalmakkal szembeni védekezés* is, amelyről az egészségvédelem keretében lesz szó.

A munkavédelem igazán eredményes és alapvetően fontos módszere a megelőzés. Ezért a munkavédelmet már a beruházás tervezése során el kell kezdeni. A tervekkel egyidejűleg kell kidolgozni és a hatósággal jóváhagyatni a munka- és balesetvédelmi (környezetvédelmi) egészségvédelmi létesítményeket is. Új létesítmény nem helyezhető üzembe a munkavédelem ellenőrzésére hivatott munkavédelmi felügyelő értesítése nélkül.

A munkavédelemnek a mind újabb és újabb anyagok, gépek, berendezések, az új technológia és a mind nagyobb energiafelhasználás

következtében a termelés műszaki színvonalával együtt kell fejlődnie. Ezt segíti elő az állam támogatásával létrehozott, és a szakszervezetek által működtetett munkavédelmi kutatás, valamint a külföldi tapasztalatok tanulmányozása, kipróbálása. Az állam biztosítja az itthon elő nem állított, de hatékonysága miatt szükséges korszerű munkavédelmi berendezések importból történő beszerzését is.

A megelőző munkavédelemről való gondoskodási kötelezettségének nem tesz eleget a munkáltató, ha ugyan beszerzi az előírt védelmi berendezéseket, előírja ezek kötelező használatát, biztosítja a berendezések működtetését, de nem biztosítja — ha szükséges, fegyelmi intézkedéssel is — ezek rendeltetésszerű használatát. Nem tesz eleget kötelezettségének akkor sem, ha ugyan megszervezi a munkavédelmi oktatást, de nem biztosítja minden rendelkezésre álló jogszerű eszközzel, beleértve a munkavégzés megtiltását is, hogy a dolgozó az előírt tananyagot az oktatáson való rendszeres részvétele útján elsajátítsa és az előírt vizsgát letegye.

c) Az egészségvédelem

Az egészségvédelem a munkavégzés során előálló egészségi ártalmakkal szembeni védelem mellett, ennél szélesebb körben kiterjed

— minden állampolgár és az ország területén tartózkodó minden személy egészségének védelmére, megelőző-, gyógyító-, ápoló és rehabilitációs intézmények hálózatának létesítésére és működtetésére, a körzeti-, valamint az üzemi orvosi hálózat kialakítására, működtetésére, fejlesztésére, az orvosok és az egészségügyi középkezelők képzésére;

— tudományos kísérletek lehetőségeinek biztosítására;
— gyógyszereknek és gyógyászati segédeszközöknek a betegek rendelkezésre bocsátására;
— megelőző és utókezelést szolgáló gyógyüdülésre;
— a tudomány mindenkori fejlettségi szintjén álló gyógyító-megelőző módszerek kidolgozására és alkalmazására.

Az Alkotmányunkban előírt egészségvédelem megszervezésének eredményességét mutatja, hogy a kórházi ágyak száma az 1938. évi 8898-ról 1982-re 98 535-re, a 10 000 lakosra jutó orvosok száma 11,6-ról

30,4-re emelkedett. A csecsemőhalandóság az 1938. évi 131,4-ről 1960-ra 47-re, a tbc. halálozás pedig 10 000 főre számítva 14,2-ről 3-ra csökkent.

Az állampolgárok egészségvédelmét és járványvédelmét szolgáló szervezet kiépítését és működésének elveit az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvény fogalmazza meg. A rendezés megfelel az Alkotmány 57. §-ában kinyilvánított alapvető állampolgári jogoknak és ennek értelmében az egészségügyi ellátás minden állampolgár számára ingyenes. A gyógyszerellátás és a gyógyászati segédeszközökkel való ellátás a társadalombiztosítás keretében kedvezményes áron – életmentő gyógyszerek esetében ingyenesen történik.

A járványok elleni és a nem járványosan jelentkező betegségek elleni védekezés keretében az állami-egészségügyi-hatósági jogokat gyakorló szervezet a védekezés hatékonysága érdekében egyes állampolgári szabadságjogokat is korlátozhat. Fertőzőt, vagy erre gyanús személyekkel szemben kötelező oltást, kötelező gyógyíttatást (zárt intézetben) is elrendelhet és végrehajthat. Az országba történő beutazást védőoltáshoz, egészségügyi ellenőrzés végrehajtásához kötheti. Területeket lezárhat, az ezeken való közlekedést megtilthatja; fertőzéstől nem mentesíthető vagyontárgyakat megsemmisíthet; embereket meghatározott munka végzésétől eltilthat; fertőző víznyerő helyeket lezárhat; étkezést nyújtó, vagy élelmiszert előállító és forgalmazó gazdálkodó szervezet üzemét, műhelyét, üzletét bezárhatja; az egészséget károsító technológia megváltoztatását, vagy egészségvédelmi berendezés létesítését rendelheti el. Az ennek nem megfelelő termelőegységet átmenetileg vagy véglegesen bezárhatja stb.

Az egészségvédelem hatékonyságához szükséges az állampolgárok együttműködése is. Ezt mind az egészségügyi törvény, mind a Munka Törvénykönyve kimondja. Ez utóbbi úgy rendelkezik, hogy nem tesz eleget munkavégzési kötelezettségének az a dolgozó, aki az állása betöltéséhez előírt egészségügyi vizsgálatoknak nem veti alá magát és az ott előírt kezelés szabályait megsérti. Az egészségügyi törvényen alapuló jogszabályok a kényszerintézkedések megszegőit büntetik, vagy pl. a terhes anyát megillető kedvezmények nyújtásának előfeltételévé tették a terhesgondozás igénybevételét, az ott előírt szabályok és kezelés betartását.

Az ember életét és testi épségét ma már nemcsak a betegségek, járványok, balesetek, üzemi ártalmak veszélyeztetik, hanem annak a környezetnek, amelyben élünk – szennyezettsége is.

Ezért tartozik az élet és egészség védelmének biztosításához a környezetvédelem is. Ennek alapvető szabályait az 1976. évi II. törvény határozta meg és ezzel az ember egészségének védelme, a jelenlegi és a jövő nemzedékek életfeltételeinek rendszeres javítása érdekében megállapította az emberi környezet védelmével, megóvásával és tervszerű alakításával kapcsolatos alapvető szabályokat.

Az élet és a testi épség védelmére vonatkozó alapvető alkotmányos állampolgári jog a törvény 2. § (2) megfogalmazásában már azt jelenti: „Minden állampolgárnak joga van arra, hogy emberhez méltó környezetben éljen.” Ennek megvalósítása azonban túlmegy a környezetvédelem fogalomkörén, hiszen magában foglalja a kulturált lakáshoz való jogot, a lakóterület egészséges ivóvízzel, csatornázással, közvilágítással, köztisztasággal, szabályozott közforgalommal, rendezett közbiztonsággal stb. való ellátásra irányuló jogokat is.

Az ember természeti és települési környezetben él. Ebben a természeti elemek, a művi (épített) elemek, az ember – mint biológiai egyed – és a társadalom térben és időben egymással kölcsönhatásban, dinamikusan változva léteznek. (V.ö.: Reményi Péternek a Természet Világa c. lap 1984. évi 3. számában közölt cikkével.)

A törvény kimondja, hogy a Magyar Népköztársaságban az emberi környezet védelme *az egész társadalom érdeke és feladata*. Ebben az állam és a lakosság közötti munkamegosztás alapján az állam rendelkezésre bocsátja azokat a fontos eszközöket, amelyek az emberhez méltó körülmények biztosításához és fenntartásához szükségesek, az embereknek pedig saját tevékenységükkel és kulturált magatartásukkal mindent el kell követniük annak érdekében, hogy környezetük tisztaságát és egészségét megóvják, maguk, környezetük és utódaik számára.

Az emberi környezet védelme kétirányú, egymással szorosan összefüggő és egymást kiegészítő tevékenység. Ezek:

a) az ember védelme a környezet ártalmaival, mint pl. árvíz, földrengés, meteorológiai jelenségek, valamint veszélyes, vagy az életet kellemtelenné tevő kártevők és mérgező anyagok hatásaival szemben;

b) a természeti környezet védelme az ember által előidézhető károktól, rongálásoktól, fertőzésektől, szennyezésektől, növények és állatok kiirtásától.

Ezekre utal a természetvédelemről (mint a környezetvédelem részéről) alkotott 1982. 4. tvr. indokolása, amikor kimondja: a természetvédelem fogalmi körébe tartozó emberi környezetet alkotó elemek közül a föld (terület + talaj + ásványi nyersanyagok), a víz, a levegő, az élővilág, a táj és a települési környezet védelme körébe tartozó tárgyak számára különleges oltalmat kell biztosítani.

A környezetvédelem magában foglalja a fenti tevékenységek ellátásának megtervezéséhez, megszervezéséhez és végrehajtásához szükséges eszközök rendelkezésre bocsátását, a szervezetek és az állampolgárok magatartásának szabályozását; a szabályok megsértőivel szembeni szankciókat és ezek alkalmazását; a jogellenes magatartással okozott károk megtérítését és helyrehozását; más – környezetet károsító – magatartástól való tartózkodás biztosítását.

A környezetvédelem fogalmába tartozik az is, hogy az ember és a természeti környezet normális élete védve legyen az ezeket károsító – az ember tevékenysége folytán előálló – mindenfajta sugárzás (radioaktív, röntgen-, és a hallást károsító erősségű hangsugárzás), az élet kioltására alkalmas vegyi anyagok (mérgezőgázok, vegyszerek stb.) közvetlen és közvetett károsító hatásától.

Az állam a környezetvédelmi beruházásokra 1976-1982 között 25,2 milliárd forintot fordított. Ebből az összegből 61%-ot a vizek tisztaságának védelmére, 19%-ot a hulladékok megsemmisítésének biztosítására használtak fel. A vízvezetékekkel ellátott lakások az egész állomány 22,7%-át tették ki 1960-ban, ez az arány 1980-ra 65%-ra nőtt. Az emberek azonban korántsem fordítottak ezzel arányos mértékben gondot a maguk által okozott környezetszennyezés mérséklésére vagy kiküszöbölésére.

A környezetvédelem szerteágazó, sokrétű feladatait mutatja az is, hogy a már idézett jogszabályokon kívül az 1982. évi 4. trr. rendelkezik a természet tárgyait és az emberi életre és egészségre nem káros élő szervezeteknek a védelméről. Az állam a környezetvédelem irányítására és szervezésére, a végrehajtás ellenőrzésére külön szervezetet hozott létre és feladatai meghatározásánál is foglalkozott a környezetvédelem további részleteinek kidolgozásával. A környezet vé-

delmét, ezen belül a vizek védelmét szolgálja az 1968. évi 30. tvr-tel módosított 1964. évi IV., a vízügyi törvény is. Ez intézkedik a természetes vizek védelméről, okszerű felhasználásáról, a természetes és a föld alatt fellelhető vizek használatának engedélyezéséről, a föld alatti vízkészletek feltárásáról, felszíni vizek zavartalan, és mind az emberre, mind a természetre legkevésbé káros elvezetéséről, szükség esetén a vizek tárolásáról.

Külön jogszabály intézkedik a levegő tisztaságának védelméről is. Míg a víznek – mint össznépi tulajdonban álló természeti kincsnek – védelmét törvény szabályozza, a levegő – mint res nullius – védelmének biztosítását a Minisztertanács 1/1973. (I. 19.) sz. rendeletével és 1003/1979. (II. 6.) sz. határozatával, valamint ezek végrehajtását szolgáló építésügyi és városfejlesztési miniszteri rendeletekkel is törekszik elérni.

E jogszabályoknak – talán még nem mindenben kiforrott – szankciórendszere abból indult ki, hogy a víz és a levegő nagymértékű, és az emberre, valamint környezetére veszélyes szennyezése az egyes gazdálkodó szervezetek tevékenységének következménye. Az ember a maga szennyező-károkozó magatartásával a szabálysértési szankciók keretei között fegyelmezhető.

A jogszabályok előírásai szerint az új létesítmények tervezésénél már gondoskodni kell a levegő- és víztisztaság védelméről, a káros szennyező anyagok megfelelő megsemmisítésének lehetőségéről. A meglevő gazdálkodó szervezeteknél azonban pótlólag kell a környezetvédelmet szolgáló berendezések megtervezéséről, beszerzéséről és üzemeltetéséről gondoskodni és erről egyes gazdasági vezetők rosszul értelmezett „takarékoskodása” gyakran megfélemledik. Ezért a környezetvédelmi jogszabályok a gazdálkodó szervezetek nyereségéből fizetendő, jelentős összeget kitevő környezetvédelmi-, vízszennyezési-, levegőtisztasági bírságot állapítanak meg, amelyből a befolyt összeget a környezetvédelem javítására és hatékonyabbá tételére kell fordítani. A jogszabály azt is előírja, hogy mindaddig, amíg a gazdálkodó szervezet a környezet szennyezését nem tudja megszüntetni, folyamatosan pl. szennyvíz bevezetési díjat fizessen. A gazdasági szervezetre kivetett bírság mellett kötelező az elkövető személy felkutatása és vele szemben fegyelmi, szabálysértési, vagy bűnvádi eljárás kezdeményezése is.

A környezetvédelemben is a jogsértések büntetése helyett eredmé-

nyesebb a megelőzés. Ezért a környezetvédelmi tudnivalókat a Minisztertanács az egyetemek oktatási anyaga közé is bevenni rendelte, annak reményében, hogy a végző hallgatók gazdasági pályájukon jobban alkalmazzák a környezet védelmére irányuló, az egyetemeken elsajátított ismereteiket és formálják szemléletüket.

4. Öregség, betegség, munkaképtelenség esetén anyagi ellátáshoz való jog

Alkotmányunk 58. §-a megállapítja: a Magyar Népköztársaság állampolgárainak öregség, betegség és munkaképtelenség esetén anyagi ellátáshoz van joguk. E jogot az állam a társadalombiztosítás keretében és a szociális intézmények rendszerével biztosítja.

Ez az 58. §-ban megfogalmazott állampolgári alapvető jog szorosan kapcsolódik az Alkotmány 17. §-ához, amely szerint „a Magyar Népköztársaság védi az állampolgárok életét, testi épségét, egészségét és betegség, munkaképtelenség, öregség esetén támogatja őket”.

Az állampolgárok anyagi ellátáshoz való joga — figyelemmel az 1952. évi III. törvényre, az 1971. évi IV. törvényre és a családjogot szabályozó, az 1974. évi I. törvénnyel módosított 1952. évi IV. törvényre is — három síkon biztosított.

Az első sík: azoknak az ellátása, akik öregség, betegség, rokkantság következtében nem képesek munkavégzési kötelezettségüknek eleget tenni, vagy nyugdíjra való igényjogosultságuk elnyerésével mentesülnek a munkavégzési kötelezettség alól. Ezeknek az állampolgároknak az eltartása állami feladatként a társadalombiztosítás keretében történik.

A második sík: azoknak az ellátása, akik soha nem voltak munkaviszonyban, vagy bár voltak, de társadalombiztosítás keretében történő ellátásukra nem nyertek jogot, illetve egyéb — jogszabályban meghatározott feltételek miatt — társadalombiztosítási ellátás helyett a szociális gondozás fogalomkörébe tartozó állami ellátásra jogosultak. Ide tartoznak pl. az elhagyott gyermekek; azok, akiknek minden hozzátartozója meghalt és önmaguk eltartásáról gondoskodni nem tudnak; azok a gyermekek, akik szüleik antiszociális magatartása miatt állami gondozásba kerültek; továbbá — koruktól függetlenül az önmaguk

eltartásáról gondoskodni képtelen nyomorékok, szellemi fogyatékosak, siketnémák, mozgásképtelenek stb.

A harmadik síkon történő ellátás az, amivel a szülő gyermeke iránt, a gyermek pedig — ha már keresővé vált — szülője iránt a közeli hozzátartozók egymás iránt — jogszabály rendelkezései szerint — tartoznak.

a) Anyagi ellátás a társadalombiztosítás keretében

Hazánkban a társadalombiztosítás — az 1984. évi 5. Tvr megállapítása szerint — állami feladat.

Az állam — annak érdekében, hogy egységes elvek szerint szabályozza és továbbfejlessze a szocialista társadalom munkájában részt vevő személyeknek és hozzátartozóiknak az Alkotmány rendelkezései alapján biztosított társadalombiztosítási ellátást — megalkotta a legutóbb az 1984. évi 5. Ttvr-el korszerűsített társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvényt.

A társadalombiztosítási ellátás, bár alapvető állampolgári jog, nem egyenlően illet meg minden állampolgárt. Az ellátás tartalma attól függ, hogy valaki állami alkalmazott, szövetkezeti tag, önálló iparúzó, vagy más szabad pályán tevékenykedő, esetleg egyénileg gazdálkodó paraszt-e. Ezek a különbségek az állam teherbíróképessége korlátozottságának következményei, ezért utal az 1975. évi II. tv. 1. §-a a „továbbfejlesztésre”, amely a társadalombiztosítási szolgáltatások egységesítése irányában jelentkezik majd. A társadalombiztosítás kapcsán az államra háruló terhekről képet ad az, hogy 1980-ban a költségvetés kiadásainak 18,2%-át, 1984-ben pedig 24,1%-át teszik ki a társadalombiztosítási kiadások. A különböző területeken dolgozók közötti ellátási különbségeket a 17/1975. (VI. 14.) MT sz. rendelet szabályozza.

A társadalombiztosítást az állam a társadalombiztosítási tanácsok közreműködésével irányítja. A társadalombiztosítási ellátás fedezéséhez a költségvetésben előirányzott összegek mellett a munkáltatók társadalombiztosítási járulék fizetésével, a munkavállaló pedig nyugdíjjárulék fizetésével járul hozzá.

A társadalombiztosítás keretében az állampolgároknak — differenciáltan — nyújtott anyagi ellátás formái: a betegségi, anyasági ellátás; családi pótlék; nyugellátás; baleseti ellátás. Ezek keretébe tartoznak:

táppénz, gyógyszerellátás, orvosi és kórházi ellátás, gyógyfürdők igénybevételehez anyagi hozzájárulás, gyógyászati segédeszköz juttatása, illetve ezek árához való hozzájárulás, anyasági segély, gyermekgondozási segély, szülői nyugdíj, a kereső családtagját megillető egészségügyi ellátás, rokkantsági ellátás és rokkantsági nyugdíj, utazási költségtérítés az egészségügyi ellátásnál stb. A társadalombiztosítás folyamatos fejlesztését mutatja, hogy míg 1938-ban 2,8 millió ember volt biztosított, addig 1961-ben 9,4 millió, ma pedig csaknem az egész lakosság élvezi a társadalombiztosítást, miközben az egy-egy személy által igénybe vehető juttatások és szolgáltatások köre is állandóan növekszik.

b) A szociális ellátás.

Ebbe a fogalomkörbe tartozó fontosabb ellátási formák:

- szociális otthonban történő ellátás és lakás biztosítása. Ezt 1982-ben 33 700 fő vette igénybe.

- az öregek napközi otthonában nyújtott étkeztetés, foglalkoztatás, szórakozás lehetősége. 1982-ben 23 421 személy számára lehetett biztosítani;

- idősek, rokkantak, csökkent munkaképességűek foglalkoztatásának, keresethez juttatásának megszervezése a tanácsok részéről;

- segélyezés pénzben, ruházat juttatásában, gyógyszerbeszerzéshez való hozzájárulásban, otthonukban élő rászorultak látogatásában, náluk takarítás elvégzésében, bevásárlás lebonyolításában, ápolónők által nyújtható egészségügyi ellátás biztosításában, amelyet ugyancsak a tanácsok szociális osztályai szerveznek. Az 1982-ben tett házi látogatások száma 4 856 412 volt.

A szociális ellátásra felsorolt formák csak példák, mert az alkalmazható formák kimeríthetetlenek, és csupán az illetékes tanácsi szervek anyagi eszközeinek mennyiségétől és dolgozóik emberséges gondolkodásától függenek. Jelentős részt vesznek ebben az úttörők, egyes szocialista brigádok. Feladat a rászorultak felkutatása is, amit legtöbbször egy-egy terület társadalmi szerveinek aktivistái látnak el. Részt vesznek a szociális ellátás nyújtásában volt alkalmazottaik, illetve tagjaik tekintetében a vállalatok és szövetkezetek is.

A szociális ellátás csak azokat az állampolgárokat illeti meg, akik társadalombiztosítási, ellátásra nem jogosultak és nincs eltartásukra kötelezett hozzátartozójuk.

Az ifjúságról szóló 1971. évi IV. törvény 6. §-a előírja, hogy „az ifjúság felnevelése, a róla történő gondoskodás elsősorban a szülők kötelessége. A szülő felelős gyermekei testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséért...”

Ha a szülők elváltak, gyermekeikkel szemben tartási kötelezettség tovább terheli közülük azt, akivel szemben jogerős bírói ítélet az eltartási kötelezettséget megállapította. Ennek végrehajtását az állam azzal is garantálja, hogy — ha az eltartásra kötelezett házastárs külföldre távozott — a vele szemben megállapított eltartási összeget az állam, a másik házastárs rászorultsága esetén, kérelmére — előlegezi mindaddig, amíg annak behajtása törvényes keretek között nem válik lehetségessé. A behajtás iránti peres eljárást az állam erre létrehozott külön szervezete útján maga kezdeményezi.

A gyermekéről önhibájából nem gondoskodó szülőktől, vagy ha a szülői környezet a gyermek fejlődését és erkölce alakulását károsan veszélyezteti, gyermekét állami gondozásba lehet venni. Ennek költségeit — ha mód van rá — a szülőn behajtja az állam.

A szüleiről nem gondoskodó gyermekkel szemben — ha az eltartáshoz szükséges kort elérte és keresettel rendelkezik — a szülőtartás bírói ítélettel kikényszeríthető. A vétkes gyermekkel szemben a károsult szülőt az eltartási összeg megállapítására polgári per indítási lehetőség illeti meg. Ha pedig a szülő e jogával élni nem akar — de az állami eltartást kénytelen igénybe venni — a helyi tanács vb egészségügyi feladatokat ellátó szakigazgatási szerve élhet a perlési joggal az 1952. évi III. törvény 2. § (3) bekezdés rendelkezései szerint.

Fent ismertetett szabályok mellett az eltartási kötelezettség megsértésének büntetőjogi következményei is vannak. Ha a szülő bűnös módon elhanyagolja a gyermekéről való gondoskodást, akkor vele szemben ifjúság elleni büntett címén eljárásnak van helye. Ha pedig a gyermek nem tesz eleget szülei eltartására irányuló kötelezettségének, magatartása bűncselekménynek minősül.

A családi kapcsolatok alapján álló eltartási kötelezettség teljesítése terén sok a hiányosság. Ezt mutatja, hogy 1982-ben 28 289 gyermek-tartási per folyt.

Nyugdíjrendszerünk szabályait a társadalombiztosítási törvény állapítja meg. Ennek ismertetése más tanulmány tárgya lehet. Itt csupán azt állapítjuk meg, hogy a nyugellátás fő formái:

- saját jogú nyugdíj, mely lehet öregségi, rokkantsági nyugdíj, öregségi vagy munkaképtelenségi járadék,
- hozzátartozói nyugdíj, mely lehet özvegyi nyugdíj, végkielégítés, árvaellátás, szülői nyugdíj és özvegyi járadék, vagy házastársi pótlék.

A társadalombiztosítási nyugdíjat élvezők száma az Alkotmányban foglalt anyagi ellátáshoz való jogot realizáló nyugdíjrendszer bevezetésekor, 1950-ben 596 000 személy volt, 1 főre eső havi átlagos 137 Ft nyugellátással. 1973-ban már 1 130 000 személy élvezte a nyugdíjat, amelynek havi átlagos összege 1200 Ft-ra nőtt, 1982-ben pedig a nyugdíjasok száma elérte a 2 130 800-at, havi átlagos 2647 Ft nyugdíjjal. A havi 3000 Ft alatti nyugdíjjal ellátott személyek száma azonban az összes nyugdíjas 91,2%-át tette ki 1982-ben.

E számok mutatják, hogy az akkori alacsonyabb összegű keresetek figyelembevételével, régebben megállapított nyugdíjak már nincsenek összhangban a megélhetési költségekkel, annak ellenére, hogy államunk évi 2%-kal automatikusan emeli a nyugdíjak havi összegét. A nyugdíjrendszer 1950-ben történt bevezetésekor érvényes életszínvonal-politikai elképzelések szerint az életszínvonal emelésének útja a rendszeres árleszállítás lett volna. Ezt azonban nem lehetett biztosítani, időnként nyújtott árkiegészítések ellenére sem.

A korábbinál rugalmasabb és a piaci igényekhez jobban alkalmazkodó árpolitika és ennek megfelelő bérpolitika mellett a fix árak rendszeréről le kellett térni, ez viszont a régen megállapított nyugdíjak vásárlóerejét nagyban csökkentette. Ahhoz, hogy a nyugdíjak reálértéke a megélhetéshez szükséges mértékben alakuljon, korszerűbb, a gazdaságirányítás jelenlegi rendszerének követelményeit jobban figyelembe vevő nyugdíjrendszer kialakítása és folyamatos érvényesítése szükséges, amelyre a „társadalombiztosítás folyamatos fejlesztését” előirányzó törvényes rendelkezés remény is nyújt.

A művelődéshez való jogot Alkotmányunk két oldalról megközelítve tárgyalja. Az Alkotmány 18. §-a a társadalom oldaláról szabályozva kimondja: „A Magyar Népköztársaság szervezi és támogatja a társadalom fejlődését előmozdító tudományos munkát, segíti a haladást szolgáló művészetet, biztosítja az állampolgárok képzettségének és műveltségének állandó növelését.”

Az állampolgárok oldaláról nézve az Alkotmány 59. § (1) bekezdése így rendelkezik: „A Magyar Népköztársaság biztosítja az állampolgárok számára a művelődéshez való jogot.

(2) A Magyar Népköztársaság ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező általános iskolával, közép- és felsőfokú oktatással, a felnőtt dolgozók továbbképzésével és az oktatásban részesülők anyagi támogatásával valósítja meg.”

A művelődéshez való jog érvényesítésének biztosítására államunk 1984. évre 28,6 milliárd forintot, az egész költségvetés 9,2%-át irányozta elő.

A művelődéshez való alapvető állampolgári jog érvényesülése a törvények és más szintű jogszabályok egész rendszerét tette szükségessé. Csak a fontosabbakat említve:

– a közművelődéshez való jog fogalmát, a közművelődési tevékenység alapelveit, az általános közművelődési feladatokat és ezek megvalósításának szabályait, intézményrendszerét, anyagi és tárgyi feltételeit a közművelődésről alkotott 1976. évi. V. törvény szabályozza.

Ezekon kívül az ifjúságról szóló 1971. évi IV. törvény és számos minisztertanácsi és miniszteri rendelet, a továbbképzésről, a vezetőképzésről, a továbbtanuló dolgozók kedvezményeiről alkotott jogszabályok intézkednek.

a) A közművelődés alapelvei és intézményei

A közművelődés fejlesztése az egész nép közvetlen érdeke. Célja: annak elérése, hogy a fejlett szocialista társadalom polgárai általánosan és szakmailag művelt, folyamatosan művelődő, szocialista világnézetű, közösségi gondolkodású emberekké váljanak.

A közművelődés fejlesztésének néhány fontosabb alapelve a törvény rendelkezései alapján:

- minden állampolgár részére lehetőség van az általános és szakmai alpműveltség megszerzésére, fejlesztésére, a nemzeti és egyetemes – elsősorban szocialista – kultúra értékeinek elsajátítására, az egyéni alkotóképesség kibontakoztatására;

- a közművelődés feladatait és fejlesztését a közreműködő állami és társadalmi szervek, munkahelyi, lakóhelyi és családi közösségek, az oktatási-nevelési és a közművelődést szolgáló intézmények összehangolt tevékenységükkel valósítják meg;

- a szocialista hazafiasság és az internacionalizmus elveinek megfelelően támogatni kell a népek közötti kulturális kapcsolatok szélesítését, saját történelmünk, kultúránk és más népek kulturális értékeinek kölcsönös megismerését;

- a közművelődés feltételeit elsősorban az állam biztosítja;

- a dolgozó művelődését minden munkahelyen társadalmi és munkahelyi közösségi érdeknek kell tekinteni. Az állami vállalatról szóló 1977. évi VI. törvény szerint a vállalat feladata az is, hogy előmozdítsa a dolgozók gondolkodásmódjának és általános műveltségének fejlesztését, szakmai-politikai ismereteik gyarapítását.

Az oktatási-nevelési intézmények közművelődést fejlesztő feladatai: a művelődés iránti igény felkeltése, a műveltség megalapozása és fejlesztése, az önképzés módszereinek kialakítása és elsajátítása.

Az oktatási-nevelési intézmények mellett a közművelődést szolgáló intézmények rendszere felöleli:

- a művelődési otthonokat és közművelődési könyvtárakat, melyek közreműködnek a felnőttoktatás helyi feladatainak megoldásában, szervezik a kulturális tevékenységű klubok, mozgalmak munkáját, segítik a helytörténeti kutatásokat és honismereti mozgalmakat;

- a könyvkiadást és könyvterjesztést;

- a sajtót, rádiót és televíziót;

- a filmgyártást és forgalmazást;

- a színházakat.

Feladatuk, hogy a szocialista eszményeknek megfelelően kiválasszák és széles körben terjesszék a kulturális alkotásokat, ápolják az anyanyelv tisztaságát, segítsék elő a magyar nyelv helyes használatát, működjenek közre az irodalmi, a művészeti és környezetkultúra fejlesztésében, az ismeretterjesztésben és biztosítsanak színvonalas szórakozási lehetőségeket.

A közművelődés megalapozásának és kiterjesztésének egyik legfőbb eszköze az oktatás, hiszen a szocializmus építése sokoldalúan művelt embereket kíván, a jövő szocialista polgárai pedig joggal várnak az iskolától olyan nevelést, amelynek segítségével erejük és képességeik szerint részt vehetnek az alkotó munkában. (1961. évi III. tv.)

Az oktatás közművelődési feladatainak ellátása állami ügy, amelyben az állami és társadalmi szerveken kívül a családnak kiemelkedő szerepe van.

A közművelődést megalapozó és kiterjesztő állami tevékenység főbb elemei:

- a tankötelezettség;
- az iskolák állami intézmények;
- a tanköteles gyermekek ingyenes oktatása;
- az általános iskolai hálózat létrehozása és fejlesztése;
- a nemzeti és kisebbségi gyermekek anyanyelvükön történő oktatásának lehetősége;
- a rádió és televízió nemzeti és kisebbségi nyelvű rendszeres műsorai;
- a középfokú oktatásban a tanulók szabad elhatározásuk és a népgazdaság munkaerőigényei figyelembevételével vesznek részt;
- a felsőfokú oktatásban való részvétel a népgazdaság munkaerőigényei és a felsőoktatási intézmény befogadóképességét figyelembe véve, sikeres érettségi bizonyítvány megszerzésétől és a felsőoktatási intézmény felvételi vizsgájának sikeres letételétől függ;
- a munkavégzés mellett tanulni, továbbtanulni, magukat átképezni kívánók igényei kielégítése állami támogatással;
- a fizikai dolgozók továbbtanulásra rátermett és ezt igénylő gyermekei részére nyújtható támogatás rendszere;
- az ifjúság érdekvédelmi-képviseleti szervei tevékenységének biztosítása;
- a vallásoktatásnak az állami oktatás rendszerétől történt elválasztása.

Közművelődési rendszerünk megalapozását és fejlesztését szolgáló oktatási-nevelési intézményeink:

- a kisdedóvás rendszere és intézményei, ebben 1982-ben 466 000 gyermek vett részt;

- az alsófokú oktatás rendszere és intézményei, 1982-ben 1 257 000 tanulóval;
- a középfokú oktatás, 1982-ben 484 000 tanulóval;
- a felsőfokú oktatás, 1982-ben 101 000 hallgatóval;
- a továbbképzés intézményei.

c) Az oktatásban részt vevők anyagi támogatása

A tankötelezettség teljesítésének elősegítésére az általános iskolai oktatás ingyenes, kedvezményes áron vásárolhatók meg az oktatáshoz szükséges segédletek. Ennek ellenére jelentős számban nem tesznek eleget a tankötelezettségnek. A tankötelezettséget megszegő gyermekek szüleivel szemben kivethető szabálysértési bírság nem eléggé alkalmas eszköz a tankötelezettség következetes érvényesítéséhez.

Az állam az oktatásban részt vevők részére széles körű anyagi kedvezményeket és juttatásokat biztosít. Az óvodásoknál pl. a szülők keresetének összegétől függ a fizetendő igénybevételi díj, a felsőoktatási intézményekben a megfelelő tanulmányi eredményeket elérők ösztöndíjban részesülnek, kedvezményes áron vehetik igénybe a lakóhelyüktől távol tanulók a diákszállásokat, az étkeztetést, a napközi otthonokat. A vállalatok és szervezetek szakember utánpótlásuk biztosítására társadalmi tanulmányi ösztöndíj folyósítására szerződéseket köthetnek. Útiköltség-térítés, munkaidő-kedvezmény, tanulmányi szabadság, vizsgákra való felkészülés idejére munkavégzés alóli mentesítés stb. azok a kedvezmények, amelyekkel a munkavégzés mellett tanulni kívánók helyzetét és tanulmányait államunk könnyíti. A felsőfokú oktatásban részt vevőknél az állami támogatás összege fejenként és évente 150 000 forintot meghaladja.

A művelődés kiterjesztésére irányuló alapvető állampolgári jog érvényesítésének állami eszközökkel történő elősegítése teszi lehetővé a tudományos és művészeti tevékenység kibontakozását, fejlődését, eredményességét és szabadságát.

6. *A tudományos és művészi munka szabadsága*

Alkotmányunk az állampolgárokat megillető szabadságjogok felsorolását a tudományos és művészi tevékenység szabadságának kinyilvánításával kezdi. 60 §-a kimondja: „A Magyar Népköztársaság biztosítja a tudományos és művészi alkotó tevékenység szabadságát.”

a) A tudományos tevékenység szabadsága

Az állampolgárok ezen alapvető jogának részletes rendezéséhez szükséges alapelveket a közművelődési törvény tartalmazza. Ennek 26. § (1) bekezdése megállapítja: „a tudományos intézetek és egyesületek a közművelődési tevékenységhez a korszerű, tudományos világkép terjesztésével, a természettudományos és műszaki, valamint a társadalomtudományi és művészeti kultúra eredményeinek megismertetésével, a tudomány útján való nevelés lehetőségeinek felhasználásával járulnak hozzá...”

A társadalom fejlődését előmozdító tudományos munka és a haladást szolgáló művészet szervezése és támogatása állami feladat.

A tudományos tevékenység szabadsága nem áll ellentétben egy tervgazdálkodást folytató társadalomban azzal, hogy a tudományos tevékenység maga is a népgazdasági tervekben előírt fejlesztésekhez és igényekhez kapcsolódva, az állam támogatása mellett szabadon bontakozzék ki. A tervgazdálkodás és a tudomány-tervezés nem zárja ki, hogy a tudósok felkészültségük és érdeklődésük alapján maguk határozzák meg, hogy a tervszerű tudományos tevékenységbe milyen munkájukkal és milyen szervezeti keretben kapcsolódjanak be.

A Minisztertanács 1012/1972. (IV. 27.) határozatával vezette be a távlati tudományos tervek rendszerét. Ennek kapcsán hangsúlyozta, hogy a szocialista társadalom teljes felépítésének időszakában az eddiginél is nagyobb feladatok várnak a tudományra és a tudományok hazai művelőire. Társadalmunk hatékony fejlődése érdekében – a rendelkezésre álló anyagi keretek között és ezek célszerű felhasználásával – minden eszközzel és minden módon segíteni kell a tudományos-műszaki forradalom kibontakozását s jelentősebb tudományos-műszaki vívmányok hazai hasznosításának meggyorsítását. A tudományok fejlődésének kulcsa minél több fiatal, jól képzett kutató munkába vonása.

Ezt szolgálja az 1982. évi 38. tvr., mely támogatást biztosít a fiatal, egyetemest végzett szakemberek tudományos továbbképzéséhez.

A tudományos tevékenység szabadságának és tervszerűségének biztosítása mind a szabadság, mind a tervszerűség helyes értelmezését teszi szükségessé. Ehhez a már hivatkozott minisztertanácsi határozat ad iránymutatást. A határozat a tervszerűség szükségességéről megállapítja: a tudományok hazai művelői és az érdekelt irányító szervek munkája tervszerűségének fokozására szükségesé vált olyan hosszú távú országos kutatási terv, amely megjelöli az elérendő legfontosabb célokat, az ezek érdekében megoldandó kutatási és irányítási fő feladatokat és megfelelő előrelátást biztosít a kutatásban résztvevőknek.

A tudományos kutatómunkának hatékonyan kell szolgálnia a szocialista társadalom teljes felépítésének érdekeit és konkrét céljait. Ezért a tudományos munkát főleg a társadalmi igényeket kielégítő progresszív irányokban kell fejleszteni, hogy előmozdítsák a termelőerők, illetve a termelési viszonyok fejlődését. A tudományos kutatók szabad témaválasztása, kutatómunkájuk iránya ezeket a célokat kell, hogy szolgálja, e célok eléréséhez nagyobb anyagi támogatást is biztosít az állam. Azokon a területeken, ahol a tudományos kutatás anyagi igényei saját erőinket meghaladják, ott államunk nemzetközi tudományos műszaki együttműködési és más szerződések és egyezmények keretében segíti elő, hogy a hazai tudomány képviselői hozzájussanak külföldön az olyan kutató és kísérleti berendezések használatához, amelyeket nem tudunk nekik nyújtani. Ilyen például az Egyesített Atommagkutató Intézet, a Nemzetközi Atomerő Ügynökséggel fennálló kapcsolat, az úrkutatásban az Interszputnyik megállapodás, külföldi egyetemeken való tanulás, tudósaink részére külföldi ösztöndíjak igénybevételeének lehetősége, tanulmányutak biztosítása, külföldi tudományos intézetekben való tagság és néhány éves munkavállalás lehetővé tétele stb.

A tudományos kutatás szabadságának biztosítása más országok tudósai által elért eredmények megismerésével, saját tudósaink kutatási eredményeinek publikálásával — részesei lehetünk a világon folyó tudományos kutatási tevékenységnek.

A tudományos kutatások távlati tervezése tehát erősíti a tudományos tevékenység szabadságának mint alapvető állampolgári jognak érvényesülését. Ezt fejezi ki a Minisztertanács is, amidőn kimondja: a

tudomány helyesen értelmezett szabadsága jegyében biztosított a tudományos viták lehetősége, elismert a tudomány művelőinek az a joga, hogy megfelelő fórumokon szabadon képviseljék tudományos meggyőződésüket, alakítsák tudományos munkamódszereiket. A Minisztertanács viszont elvárja (tőlük) a szocializmus, a társadalmi haladás iránti elkötelezettséget.

A jogok és köteleességek egysége tehát e téren is érvényesül.

b) A művészeti tevékenység szabadsága

A művészeti és irodalmi alkotások hatása az emberi tudatformálódásra sokkal közvetlenebb, mint a tudományoké. A tudományok eredményei csupán a magasan képzett emberek tudatára hatnak közvetlenül, befolyásolják nézeteiket, határozzák meg tudományos magatartásukat. A művészetek és az irodalom közvetlenül hatnak az emberekre, sőt a tömegkommunikációs eszközöknek köszönhetően az emberek tömegeire. Hatásukra e tömegek egyetértésüket vagy ellenkezésüket, helyeslésüket vagy bírálatukat fejezik ki és ezek a vélemények meghatározók lehetnek nézeteikre, világnézetükre, cselekvéseikre. A művészetek szabad gyakorlásának alapvető állampolgári jogként való elismerése ezért szükségessé teszi a művészi szabadság megfelelő értelmezését és tartalmának feltárását.

A művészek alkotásaikban szabadon fejezhetik ki önmagukat és a világról alkotott nézeteiket. Menteseek mind a stílus, mind a mondani-való tekintetében az előzetes kötelező befolyástól. Ugyanakkor a művészek számára biztosított szabadság együtt jár a társadalom számára a kritika szabadságával.

A közművelődési törvény azt igényli, hogy a művészetkritika segítse elő a művészeti értékek kiválasztását, minősítését és népszerűsítését. A művészeti intézmények pedig az ízlésformálás és a művészeti ismeretek terjesztése érdekében a szocialista eszményekhez és a közművelődési feladatokhoz igazodó válogatást és (értékelést) végezzenek. Ennek megfelelően kerül sor az új alkotások létrejöttének támogatására. Támogatásra, elismerésre, népszerűsítésre azok a művészi alkotások számíthatnak, amelyek a közművelődési törvényben megfogalmazott társadalmi igények kielégítését szolgálják.

A társadalomnak a művészetek nevelő szerepével szembeni igény-

nyét jól mutatja, hogy a múzeumok 1938. évi 800 000-es látogatói létszámával szemben 1982. évben a látogatók száma 17,3 millió volt.

A művészetek szabadságának egyik legfontosabb biztosítója az anyagi függetlenség. Ezt szolgálja a 43/1983. (XI. 20.) MT rendelettel Művészeti Alappá egyesített, korábban külön-külön működő zene-művészeti, képzőművészeti, irodalmi alapok önkormányzata, érdek-képviselői szerepe, anyagi juttatások nyújtására adott lehetősége, az alkotóházak, a művésztelepek fenntartása, a nyereségérdekeltség a filmművészetben stb. A Művészeti Alap saját bevételein kívül támogatást kap az államtól is a 23/1967. (VIII. 8.) Korm. számú rendelettel létrehozott Kulturális Alap útján. A szocialista világnézet kialakítását szolgáló művészetek elsajátítására és a művészek képzésére az állam létrehozta a zeneművészet, színház- és filmművészet, a táncművészet és a képzőművészet felsőoktatási intézményeit és az ezekben tanulók számára biztosítja ugyanazon kedvezményeket és juttatásokat, amelyeket más képzést nyújtó felsőoktatási intézmények hallgatói élveznek.

Az irodalom és a művészetek művelőinek ösztönzésére államunk külön kitüntetések és kitüntető címeket rendszeresített, amelyek adományozása a kitüntetett számára jelentős anyagi és társadalmi elismerést biztosít, ezzel is kifejezve, hogy a művészetek szabadsága nem lehet független a társadalmi elkötelezettségtől.

7. Az állampolgárok törvény előtti egyenlősége

Az Alkotmány 61.§-a az állampolgárok törvény előtti egyenlőségét a következő módon határozza meg: (1) A Magyar Népköztársaság állampolgárai a törvény előtt egyenlők és egyenlő jogokat élveznek.

(2) Az állampolgároknak nem, felekezet vagy nemzetiség szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.

(3) A Magyar Népköztársaság a területén élő minden nemzetiség számára biztosítja az egyenjogúságot, az anyanyelv használatát, az anyanyelven való oktatást, saját kultúrája megőrzését és ápolását.”

Az Alkotmányban foglalt felsorolás nem tekinthető kimerítőnek, hiszen pl. a jogorvoslati jog, a hatóságok igénybevitelére vonatkozó jog is minden állampolgárt egyformán megillet és minden hatóságot eljárásra kötelez.

Az az Alkotmányban elismert állampolgári jog, hogy az állampolgárok a törvény előtt egyenlők, azt jelenti, hogy közöttük a törvényes eljárásban elfoglalt – jogilag meghatározott – helyzetükben és jogaikban egyik terhére vagy javára sem szabad különbséget tenni. Ezt valósítja meg az 1978. évi IV. törvényünk, a Btk., és további példákat szolgáltat a büntető eljárásról szóló 1973. évi I. tv. Ezek:

– a büntető eljárásban a személyi szabadság és más állampolgári jogok csak a törvényben meghatározott esetekben és módon korlátozhatók;

– a büntető eljárásban mind szóban, mind írásban mindenki anyanyelvét használhatja;

– az állampolgárokat egyenlően illeti meg a perlési jog, a jogorvoslati jog. A hatóságok egyformán kötelesek a jogorvoslatok alapján jogszabályban előírt felülvizsgálati eljárást lefolytatni, bármely – erre jogosult – személy nyújt is be jogorvoslatot.

A törvény előtti egyenlőség alkotmányos előírása nem zárja ki, hogy törvény ettől való eltérést írjon elő. Így a katonákra más büntető szabályok érvényesek, mint a polgári személyekre; a cselekvőképes személy polgári jogi helyzete eltér a gyámság, vagy gondnokság alatt álló személyétől; a jogerős büntetés hatálya alatt álló személy ennek tartama alatt nem gyakorolhatja választójogát stb.

A törvény előtti egyenlőség számos példáját találjuk a polgári perrendtartást szabályozó 1952. évi III. tv-ben is, továbbá az államigazgatási eljárás általános szabályairól alkotott 1981. évi I. tv-ben. Ennek 2. §-a kimondja például, hogy az államigazgatási eljárásban mind a magyar, mint a külföldi ügyfelek a törvény előtt teljes egyenlőséget élveznek és ügyüket megkülönböztetés nélkül kell intézni. A magyar nyelv ismeretének hiánya miatt senkit sem érhet hátrány.

Az állampolgárokat megillető egyenlő jogok fogalma is tisztázást igényel. Lakásügyi jogszabályaink pl. elsőbbséget biztosítanak az egyébként egyenlő feltételek mellett lakást igénylők között a sokgyermekes családok lakásigénye kielégítésének, vagy előnyöket élveznek a fiatalok, akik részére a megépült állami lakások meghatározott százalékát kell rendelkezésre bocsátani.

b) A nemek közötti megkülönböztetés tilalma

Az állampolgárok törvény előtti egyenlőségének egyik legfontosabb eleme a nemek közötti egyenjogúság. Erre utal az is, hogy az Alkotmány az itt előírt megkülönböztetési tilalom mellett, a 62.§-ában külön is foglalkozik ezzel az alapvető állampolgári joggal. Részletesen e §-nál foglalkozunk vele.

c) A felekezetek közötti hátrányos megkülönböztetés tilalma

Hazánkban minden vallásfelekezet, amellyel az állam együttműködési megállapodást kötött, egyenjogú. Ezen egyházak bármelyikéhez tartozás állami, szövetkezeti állások betöltésénél, az állampolgárok tevékenységének megítélésénél, az iskolai bizonyítvány jegyeinek megállapításánál és értékelésénél, főiskolai felvételeknél, az állampolgárt jogszabály alapján megillető jogok gyakorlásának engedélyezésénél, vagy kötelezettségek megkövetelésénél, bíróság, vagy hatóság előtti eljárásban nem szolgálhat alapul az állampolgárookra hátrányos megkülönböztetésre. A felekezethez tartozás ezért nem szerepel sem a személyazonossági igazolványban, sem az útlevélben és statisztikai összeírásokat kivéve nem lehet egyetlen hivatalos kérdőív, vagy nyilván tartás tárgya sem. Aki valamely nemzeti, népi, faji vagy vallási csoport tagjának, a csoporthoz való tartozása miatt súlyos testi vagy lelki sérelmet okoz, ezzel büntettet követ el.

d) A nemzetiségek egyenjogúsága és az anyanyelv használata

Nemzetiségnek mondjuk az államon belül kisebbségben élő, nem a többség nyelvét beszélő népcsoportot, melynek tagjait elsősorban az anyanyelv és kultúra közössége köti össze és választja el más nemzetiségektől. Hazánkban élő jelentősebb létszámú nemzetiségek: cigányok, németek, románok, szerb-horvátok, szlovákok. Létszámuk a magyar lakosság mintegy 2%-át teszi ki.

A felszabadulás előtt évszázadokon át Magyarországnak csaknem felét a nemzetiségek tették ki, akik számára a feudális-burzsóá társadalmi rendszer nem biztosította az egyenjogúságot.

Népköztársaságunk a nemzetiségek egyenjogúságát mindenekelőtt anyanyelvük szabad használatának biztosításával segíti elő. Bárki anyanyelvét használhatja, a tanácsüléseken, bíróságok előtti, vagy államigazgatási eljárásban. Amennyiben erre szükség van, az eljáró állami szerv feladata, hogy részükre költségmentesen tolmácsról gondoskodik. A nemzetiségekhez tartozók részére az anyanyelvi oktatást biztosító óvodák, általános iskolák és középiskolák hálózata épült ki. A nemzetiségi nyelveken újságokat adnak ki nálunk és a nemzetiségi nyelveken történő könyvkiadást is megoldotta a kormányzat. A nemzetiségek érdekképviselőit nemzetiségi szövetségek alakultak, képviselőik van az Országgyűlésben. Szabadon művelhetik sajátos nemzeti kultúrájukat és ehhez az állam jelentős támogatást biztosít. A nemzetiségek nyelvén rendszeres rádiós és televíziós adásokra kerül sor.

8. A nők és a férfiak egyenjogúsága

Alkotmányunk 62. § (1) bekezdése megállapítja: „A Magyar Népköztársaságban a nők és a férfiak egyenlő jogokat élveznek.

(2) A nők egyenjogúságát szolgálják: munkalehetőségeiknek és munkafeltételeiknek megfelelő módon való biztosítása; terhesség és szülés esetére fizetett szabadság, az anyaság és a gyermek fokozott törvényes védelme, továbbá az anya- és gyermekvédelmi intézmények rendszere.”

A nők egyenjogúsága a felszabadulás után először az 1945. évi választójogi törvény alapján érvényesült. Ezt követően az 1948. évi XLIII. tv. tartalmazott rendelkezéseket a közszolgálat körében és más életpályákon a nőkre nézve fennálló hátrányos helyzet megszüntetéséről. A nők egyenjogúságát a társadalom egészére azonban csak az 1949-ben törvényerőre emelt Alkotmányunk mondja ki.

Az ENSZ sokkal később, 1979. XII. 18-án New Yorkban hozott létre a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolására egyezményt, amelyet – mint Alkotmányunkkal összhangban állót – az 1982. évi 10. tvr. iktatott be jogrendünkbe.

A nők egyenjogúságának biztosítása a rájuk nézve hátrányos minden olyan megkülönböztetés felszámolásával valósul meg, ami a jogok egyenlőségének elvét és az emberi méltóságot sérti. Hátrányos

megkülönböztetésnek számít minden olyan hátrány, vagy korlátozás, amelynek az a hatása, vagy célja, hogy csorbítsa vagy megsemmisítse a politikai, gazdasági, társadalmi, kulturális, polgári, vagy bármely más területen fennálló emberi jogok és az alapvető szabadságjogok gyakorlását, függetlenül családi állapotuktól.

A női egyenjogúság érdekében hazánkban hozott számos jogszabályból csak egyetlen példát említek: a Munka Törvénykönyve 18. §-a előírja, hogy a munkaviszony létesítése és az ebből eredő jogok és köteleességek meghatározása során nem szabad hátrányos megkülönböztetést tenni a dolgozók között nemük . . . szerint. A nők helyzetének állandó javítását célzó rendelkezések azonban a még meglevő maradi nézetek következtében a lehetségesnél és szükségesnél lassabban válnak valóra. A női egyenjogúságot biztosító rendelkezések végrehajtását ezért állandóan ellenőrizni, szorgalmazni és újabb intézkedésekkel hatékonyabbá kell tenni.

1969-ben a KNEB, a Magyar Nők Országos Tanácsa és a SZOT közös jelentése alapján a Minisztertanács megállapította, hogy: a dolgozó nők helyzetében jelentős változások következtek be; megnőtt politikai, társadalmi, gazdasági szerepük; az ország munkaerejének 40%-a az ő soraikból kerül ki; nagyrészt ők végzik a jövő nemzedék nevelésének fáradságos munkáját; rájuk nehezedik a családelátás gondja. A határozat a nők helyzetének megkönnyítése érdekében foglalkozott a háztartási munka könnyítésével, a kereskedelmi és ipari szolgáltatások fejlesztésével, az üzletek nyitvatartásával.

Az MSZMP KB is foglalkozott a nők politikai, gazdasági és szociális helyzetének javításával és 1970. II. havi ülésén határozatokat hozott, melyeket a Minisztertanács 1013/1970. (V. 10.) határozatával hajtott végre. Ez az újabb határozat a vállalatok, intézmények szövetkezetek vezetőit tette felelőssé azért, hogy az alkotmányos alapelvek a vezetésük alatt álló területen megvalósuljanak, és biztosítsák a nők egyenlő értékű munkájáért a férfiakkal egyenlő munkabér fizetését. A népgazdasági tervek kidolgozásánál a lakosság ipari, kereskedelmi és áruszállítási szolgáltatásai fejlesztésénél előnyben kell részesíteni azokat az ágakat, amelyek megkönnyítik a nők háztartási munkáját. A Minisztertanács intézkedett a háztartási gépgyártás fejlesztéséről, importjának bővítéséről; a vegytisztító és mosodai üzemek hálózatának kiterjesztéséről, berendezésük korszerűsítéséről; a kereskedelmi üzlet-hálózat és a vendéglátóipar fejlesztéséről; a bölcsődei és óvodai férő-

helyek számának szaporításáról; az iskolai napközi otthonok és étkeztetés fejlesztéséről; az egyedülálló nők és a gyermeküket nevelő egyedülálló anyák helyzetének javításáról stb.

a) Egyenlő munkalehetőségek és munkafeltételek

Az egyenlő munkalehetőségek és -feltételek biztosítása már az oktatásban el kell kezdődjék, mert az egyenlő képzettség megszerzésének lehetősége előfeltétele az egyenlő munkafeltételeknek.

Néhány példa a nők számára egyenlő munkalehetőségek és munkafeltételek biztosítására hozott rendelkezésekről:

– terhes nő, vagy anya alkalmazását e körülményre tekintettel megtagadni nem szabad;

– csak különösen indokolt esetben mondható fel a munkaviszonya a gyermekét egyedül nevelő dolgozó nőknek;

– a nőt terhessége negyedik hónapjának kezdetétől a szoptatás hatodik hónapjának végéig kérelmére, orvosi vélemény alapján, állapotának egészségügyi szempontból megfelelő munkakörbe kell ideiglenesen áthelyezni, de keresete nem lehet kevesebb, mint amennyi előző átlagkeresete volt stb.

A munkajog a nők és férfiak számára egyenlő szabályokat állapít meg, amelyektől eltérni csak jogszabállyal, vagy jogszabályban adott felhatalmazás alapján a kollektív szerződésben, munkaügyi szabályzatban, vagy szövetkezeti szabályzatban, a szakszervezet egyetértése mellett lehet.

Az 1044/1973. (XI. 24.) Mt. h. külön is intézkedett az azonos munkakört betöltő férfiak és nők közötti egyenlő bérezés érvényesítéséről. A gazdasági vezetők feladatává tette, hogy a még meglevő aránytalanságok kiküszöbölése mellett akadályozzák meg új béraránytalanságok keletkezését, szüntessék meg az indokolatlan bérkülönbségeket kiváltó okokat, javítsák meg a nők szakképesítése lehetőségeit, biztosítsanak helyet számukra a továbbképzésben, növeljék a szükségletekkel összhangban a nők fizikai, szellemi munkaterületeken történő foglalkoztatását, a vezető munkakörökben való arányukat.

Az anya- és gyermekvédelmet a munkajogban és más jogágazatokban is rendezték. Megvalósulását az e jogszabályokban biztosított kedvezményekkel és külön létrehozott intézményekben törekszünk elérni. Ezekből néhány példa:

— az egészségügyről szóló 1972. évi II. tv. külön fejezetben foglalkozik a nők és az anyák védelmével, valamint a gyermek- és ifjúságvédelemmel. Az anyák védelmére megelőző egészségügyi ellátást biztosít és minden szülészeti eseményhez intézeti ellátás lehetőségét adja meg;

— a nők munkaügyi védelmében nagy helyet foglal el a szülő nők és anyák kedvezményeinek rendszere, beleértve a gyermekgondozási segélyt és ennek időtartamára a nőt megillető szabadság rendszerét;

— a népesedéspolitikai feladatokról szóló 1040/1973. (X. 18.) Mt. h. előírta, hogy a születendő nemzedékek egészségét már a fogamzás előtt is védeni kell olyan egészségpolitikai intézkedésekkel, amelyek elősegítik a családtervezést, védik a nők és az utódok egészségét;

— nem lehet a terhességet megszakítani, ha ez a nő életét veszélyeztet, vagy súlyos egészségkárosodást okozhat. Ennek végrehajtását segíti elő az a rendelkezés, amely előírta a meddőség megszüntetését szolgáló, valamint fogamzást gátló gyógyszerek és eszközök rendelkezésre bocsátását, hogy ezek révén a nem kívánt terhességet meg lehessen előzni, ne pedig megszakítással kelljen megszüntetni. A határozat eredménye: míg 1960-ban 146 461 szülésre 162 166 terhességmegszakítás jutott, addig 1982-ben 133 559 szülésre már csak 78 682 terhességmegszakítás esett.

Az iskolai oktatás tárgya lett és hatásosabbá vált a kiegyensúlyozott családi élet megteremtéséhez és a korszerű családtervezéshez szükséges biológiai, egészségügyi, erkölcsi ismeretek terjesztése.

Az anya- és gyermekvédelem része a családvédelemnek, amelyről az 1974. évi I. törvénnyel módosított 1952. évi IV. törvény rendelkezik. E törvények szabályozzák és védik a házasság és a család intézményét, biztosítják a házasságban és a családi életben a házastársak egyenjogúságát, fokozzák a gyermekért való felelősséget és előmo-dítják az ifjúság fejlődését és nevelését. A törvény alapján a házastársakat a házaselet ügyeiben egyenlő jogok illetik és egyenlő kötele-ségek terhelik. A gyermekek gondozása, tartása, testi, értelmi és

erkölcsi fejlődésük elősegítése a szülők kötelessége. Nekik kell biztosítani azt is, hogy a gyermek szocialista szellemben nevelkedjék. A gyermek viszont köteles szülői iránt tisztelettel viseltetni, nekik engedelmeskedni és fáradozásaik eredményességét saját közreműködésével is elősegíteni.

A 20/1969. (V. 13.) Korm. sz. rendelet is abból indul ki, hogy a kiskorú gyermek gondozása, nevelése, tartása, testi, értelmi, vagy erkölcsi fejlődésének elősegítése, személyi és vagyoni érdekeinek védelme a szülők kötelessége. Ha ennek nem tesznek eleget és a gyermek tartásában nem tudnak megegyezni, akkor a gyermek elhelyezése, gondozása, nevelése, tartása, testi, értelmi vagy erkölcsi fejlődése biztosítása érdekében bíróság, ha pedig a szülők egyike sem alkalmas e feladatok ellátására, akkor állami gondozásba vétele ügyében a gyámhatóság dönt.

Társadalmunk biztosítja a gyermekek eltartását. Az erre kötelezett személyt vita esetén a 12/1974. (V. 14.) MT sz. rendelet értelmében a bíróság határozza meg. Ha a bíróság által tartásra kötelezett ismeretlen helyen tartózkodik, vagy a tartásdíj behajtása átmenetileg lehetetlen, a bíróság elrendelheti a tartásdíjnak az állam által való ideiglenes folyósítását is. (L. a 309. oldalt.)

9. A lelkiismereti szabadság

Az Alkotmány 63. §-a megállapítja: (1) A Magyar Népköztársaság biztosítja az állampolgárok lelkiismereti szabadságát és a vallás szabad gyakorlásának jogát.

(2) A lelkiismereti szabadság biztosítása érdekében a Magyar Népköztársaság az egyházat különválasztja az államtól.

A lelkiismereti szabadság a feudalizmus ellen fellázadt polgárság által kivívott egyik legfontosabb szabadságjog. Ez az állampolgárok joga bármely vallás szabad gyakorlására, illetőleg mindennemű vallásgyakorlástól való tartózkodásra; magában foglalja az ateista propaganda folytatásának szabadságát is.

A lelkiismereti szabadság megvalósításának alapja az állam és az egyház szétválasztása, amely magával hozta az oktatás államosítását, valamint az iskolákban korábban kötelező vallásoktatás helyett az iskolán kívüli önkéntes vallásoktatás lehetőségét. A lelkiismereti

szabadság biztosításának része az állam és az egyházak viszonyának kétoldalú megállapodásokkal történt rendezése is. E megállapodások eredménye többek között az is, hogy bár az egyházi iskolák államosítása már 1948-ban megtörtént, államunk lehetővé tette, hogy azok az egyházak, amelyek Magyarországon évszázadokon át iskolákat tartottak fenn, a megállapodásban rögzített keretek között az oktatásra önként jelentkezők számára közép fokú iskolákat tarthassanak fenn.

Az állam az 1026/1968. (XII. 31.) Korm. sz. határozatnak megfelelően vállalta az egyházak működésével kapcsolatos költségek viseléséhez való hozzájárulást. Az egyházak ezzel szemben kötelezettséget vállaltak arra, hogy tevékenységük kifejtése kapcsán tartózkodnak attól, hogy híveiket a szocialista hazával és társadalommal szembeállítsák; vállalták, hogy részt vesznek a haladó emberiség általános céljai elérésére irányuló mozgalmakban, így elsősorban a béke biztosításáért és a népek békés egymás mellett élésének eléréseért folyó nemzetközi mozgalmakban és itthoni szervezetek munkájában. Az egyházak képviselői részt vesznek az Országgyűlés, a Hazafias Népfront és a tanácsok tevékenységében.

A megállapodások szabályozta alapokon és az Alkotmány nyújtotta biztosítékok mellett, minden magyar állampolgár vallási meggyőződésének megfelelően élhet, ha ezzel nem ütközik jogszabályba, vagy a szocialista társadalom erkölcsi rendjébe. Az állam védelmet nyújt számukra és szigorúan bünteti azt, aki bármely – az állam törvényes rendjének keretei között működő – vallási csoportot ebben gátol, fenyeget vagy szidalmaz. Az állam a vele megállapodott egyházak templomait az egyházak tulajdonának tekinti, más közérdekű célra történő igénybevételeket csak az egyház hozzájárulásával és kártalanítása mellett rendelheti el.

10. A szólás-, a sajtó- és a gyülekezési szabadság

Az Alkotmány 64. §-a megállapítja:

„A Magyar Népköztársaság a szocializmus, a nép érdekeinek megfelelően biztosítja a szólásszabadságot, a sajtószabadságot és a gyülekezési szabadságot.”

a) A szólásszabadság

A szólásszabadság fogalmát jogrendszerünk nem határozta meg pozitív formában, hanem azokkal a jelenségekkel foglalkozik, amelyek kapcsán valaki szólásszabadságával élve kárt okozna a társadalomnak, természetes, vagy jogi személynek; jogával visszaélve a társadalom jogrendjét megsértve bűncselekményt követne el.

Alkotmányunk annak a szólásnak a szabadságát teszi alapvető állampolgári joggá, amellyel az állampolgár a nép érdekeit szolgálja. Ez tágabb értelemben azt is jelenti, hogy szabad a vélemény-nyilvánítás minden kérdésben, ha azzal fennálló jogokat nem sértenek meg. (Pl. a rágalmazás büntetendő stb.) A szólásszabadság jogának megsértése két síkon képzelhető el. Az egyik: ha a megtett kijelentések nem szolgálják, hanem sértik a nép érdekeit, ezért jogsértő cselekményként kerülnek elbírálásra. A másik: amikor valakit jogtalanul korlátoznak szólásszabadságának gyakorlásában akkor is, ha a nép érdekeit szolgálja. Ez esetben az a jogsértő, aki a szólásszabadságot gátolja.

Az állampolgárokat illető szólásszabadsággal élés lehetőségét biztosítja a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény is.

b) A sajtószabadság

A sajtó a szocialista állam kulturális-nevelő funkciójának ellátásban különlegesen fontos helyet elfoglaló szervezet.

A sajtószabadság a szólásszabadság egyik megnyilvánulási formája, ezért erre is vonatkoznak azok a szabályok, amelyek szerint a jog kizárólag a nép érdekét szolgáló módon gyakorolható. A sajtótermékek engedélyezési eljárása éppen azt a célt szolgálja, hogy megállapíthassák, miként biztosított a kellő színvonalú, kivitelű és tartalmú sajtótermék előállítás és terjesztése.

Hazánkban a sajtószabadság mértékét mutatja, hogy 1982-ben 1009 féle sajtótermék jelent meg 1,4 millió példányban. A sajtóval kapcsolatos általános, jogi szabályozást igénylő tennivalókat, jogokat és köteleességeket a 26/1959. (V. 1.) Korm. sz. rendelet szabályozta. Alapja: sajtóterméket kiadni és terjeszteni csak hatósági engedéllyel

szabad. Nincs szüksége engedélyre a jogszabályban felsorolt szerveknek, így a Magyar Rádiónak és a Televíziónak sem műsoradásaikhoz, sem a televíziós film- és képfelvételek terjesztéséhez. A sajtótermékek kiadásával az állami és társadalmi szervek vállalatai foglalkoznak.

A sajtószabadság elve és a sajtóorgánumokra előírt engedélyezési eljárás nem egymást kizáró fogalmak, hiszen a sajtóengedélyezés egyes lapok indítására és folyamatos kiadására, terjesztésére, nem pedig egyes lappéldányok, vagy cikkek tartalmára vonatkozik. Hazánkban nincs cenzúra és ez adja meg a sajtószabadság igazi tartalmát.

A sajtó a közvélemény formálásának egyik leghatásosabb eszköze, különösen azóta, hogy az írott sajtótermékek mellett e fogalomkörbe tartoznak a rádió, a televízió, a magnetofontekercsek, a képmagnó tekercsek, a hanglemezek is. Ezért jogunk megkülönböztetett figyelmet fordít mind a sajtó támogatására, mind arra, hogy sajtó útján a fennálló társadalmi rend sérelmére, személyek, intézmények meg-rágalmazására, a világ eseményeinek valótlan bemutatására, rémhírek terjesztésére, az alapvető alkotmányos jogok sérelmét előidéző sajtó-termékek megjelenésére, terjesztésére, bemutatására ne kerülhessen sor. Ha ez mégis bekövetkeznék, a kiadásért és a szerkesztésért felelősök helyreigazítással és esetleg kártérítés fizetésével, szabálysértés, vagy bűncselekmény esetén büntetéssel felelnek. Az engedélyt kiadó hatóság a sajtóengedélyt visszavonhatja. A sajtóban megjelenő közleményért való felelősség megállapításának biztosítása érdekében a rendelet előírja, hogy már a nyomdai nyomás (sugárzás stb.) előtt a nyomda felelős vezetője köteles meggyőződni arról, hogy az engedélyezés rendben van-e, megállapítható-e a szerkesztésért felelős személy. A sajtótermék kéziratát kinyomtatás előtt a szerző és a felelős szerkesztő is aláírni köteles.

Nem szabad — még a terjesztési engedély birtokában sem — olyan sajtótermékeket terjesztetni, amelyek elkobzását jogerős bírói ítélet elrendelte, amelyet a nyomozó hatóság lefoglalt, amelyről hiányzik a jogszabályban előírt adatok (impresszum) közlése.

A sajtóigazgatás állami feladatait a Minisztertanács Tájékoztatási Hivatala látja el. A sajtószabadság elvét érintő jogok gyakorlásával kapcsolatos döntéseket az 1977. évi IV. törvény bírói hatáskörbe utalta.

A nép érdekeinek megfelelő cél érdekében történő gyülekezést, mint alapvető állampolgári jogot, részleteiben jogrendünk nem szabályozza. A gyülekezési szabadság vonatkozik gyűlések, összejövetelek, kulturális, politikai, társadalmi célú rendezvények, közterületeken történő felvonulások, sport- és más szórakoztató rendezvények tartására és lebonyolítására, amennyiben ezek a szocialista erkölcsöt nem sértik.

Minthogy a nagyobb létszámú, vagy közterületen megrendezésre kerülő összejövetel lebonyolítását össze kell hangolni a közforgalom lebonyolításának igényeivel, a résztvevők személyi biztonságának, a rendezvény megközelíthetőségének és az eltávozás zavartalanságának biztosításával, a közbiztonság fenntartásával, ezért az ilyen rendezvényeket előzetesen a rendőrségnél be kell jelenteni, és a rendező szervnek a rend fenntartásáról gondoskodnia kell. Ha a rendezvényen belépődíjat szednek, az adóhivatalnál is be kell jelenteni. A rend fenntartását — különösen politikai jelentőségű és igen nagy tömegeket mozgató rendezvényeknél — a rendőrség vagy a munkásőrség, vagy közösen e két szerv vállalhatja. A tömegszórakoztató intézmények külön bejelentés nélkül rendezik műsoraikat.

A honvédség által tartott díszfelvonulásokon, vagy más katonai jellegű gyűléseken a rendfenntartás — a rendőrséggel együttműködve — a néphadsereg erre kiképzett alakulatainak a feladata.

A gyülekezési jogot csak az állam és közbiztonság érdekeinek megtartása céljából, rendkívüli intézkedések keretében lehet korlátozni. Ennek jogi alapját a honvédelemről szóló 1976. évi I. tv. 55. §-a tartalmazza.

11. Az egyesülési jog

Alkotmányunk 65. §-a előírja: „(1) A Magyar Népköztársaság biztosítja az egyesülési jogot. Az egyesülési jogot törvény szabályozza.

(2) A szocializmus rendjének és vívmányainak védelmére, a szocialista építőmunkában és a közéletben való fokozott részvételre, a kulturális nevelő munka kiszélesítésére, a nép jogainak és kötelességeinek megvalósítására, a nemzetközi szolidaritás ápolására a dolgozók tömegszervezeteket és tömegmozgalmakat hozhatnak létre.”

Az egyesülési jog érvényesítésének egyik szervezeti formája az egyesület, amelyre vonatkozó alapelveket a Polgári Törvénykönyv, részletesebb szabályait az 1970. évi 35. tvr. szabályozza. Ennek fontosabb rendelkezései:

- az egyesület működése nem állhat ellentétben az Alkotmánnyal, illetőleg más jogszabály rendelkezéseivel;
- az egyesület létrehozását állami, társadalmi és szövetkezeti szervek, valamint állampolgárok kezdeményezhetik;
- minden egyesületnek tevékenysége szerint felügyeleti szerve van, amely ellenőrzi az egyesület működésének és vagyonkezelésének alapszabályszerűségét;
- minden egyesületnek a felügyeleti szerv által jóváhagyott alapszabálya kell legyen és működését akkor kezdheti meg, ha az alapszabályt megfelelően megalkotta és az egyesületet nyilvántartásba vették;
- az egyesületet saját tagjai vagy alapszabály-ellenes működése esetén a felügyeleti szerv feloszlatják.

Az egyesületek általában a résztvevők szabad akarata alapján jönnek létre, azonban a jog lehetővé teszi közfeladatok ellátásával megbízott olyan egyesületek alakítását is, amelybe – az érdekeltek többségének egyetértésével történt megalakulása után – kötelező a belépés. Ilyenek a vizitársulatok, legelőközösségek stb. Emellett létrehozhat jogszabály közfeladatok ellátására hivatott egyesületeket, amelyekbe bizonyos társadalmi körülmények között levő személyek belépése – ha e körülményeiket fenn kívánják tartani – kötelező. Ilyenek pl. az ügyvédi kamarák. Lehetnek továbbá olyan – a résztvevők szabad akaratával létrehozott – egyesületek is, amelyek bizonyos kizárólagossági jogot, privilégiumot élveznek.

Az egyesületi joghoz igen hasonló jogszabályok alapján működnek a polgári jogi társulások, egyesülések, gazdasági munkaközösségek stb., ezeket azonban nem soroljuk az egyesületek fogalomkörébe.

A tömegszervezetek az állampolgároknak alkotmányosan elismert politikai szervezetei, szakszervezetei, női és ifjúsági, valamint egyéb társadalmi szervezetei. Szervezeti és működési szabályukat maguk állapítják meg, de az állam törvényeit kötelesek megtartani és – ha állami támogatást élveznek, ennek felhasználása tekintetében – a népi ellenőrzés alá tartoznak.

ba) *A szakszervezetek*

Legnagyobb tömegszervezeteink a szakszervezetek, amelyeket még a tőkés társadalom keretei között hoztak létre a bérből és fizetésből élők, elsősorban gazdasági-érdekvédelmi feladatok ellátására, a jobb életért folyó bérharcok szervezésére és irányítására, a tagság kölcsönös anyagi segítségnyújtására. A szakszervezeteket a fasiszta uralom feloszlatta.

Hazánk felszabadulása során a felszabadult területek dolgozói – elsősorban a volt szakszervezeti tagok – a szakszervezetek helyi szervezeteit, üzemi bizottságait újjáalakították és már 1944-ben az Ideiglenes Nemzetgyűlés debreceni alakuló ülésén a szakszervezetek, mint a munkás érdekképviselői szervei részt vettek az ország demokratikus rendjének kialakításában, a Nemzeti Bizottságokban, az ország közigazgatásának ellátásában. A szakszervezeti csoportok létrehozták országos szervüket és a Szakszervezetek Országos Tanácsát, megalkották annak alapszabályait.

A szakszervezetek mindazokat a jogokat gyakorolják, amelyeket a szervezett munkásság az évtizedek során kiharcolt és amivel a szocialista társadalom őket megbízta. Az Alkotmány 4. § (3) bekezdés szerint a szakszervezetek védik és erősítik a néphatalmat, védik és képviselik a dolgozók érdekeit.

A Munka Törvénykönyve is elismeri, hogy a szakszervezetek a dolgozók képviselői és érdekvédelmi szervei. Joguk, hogy a dolgozók anyagi, szociális és kulturális színvonalának emelése, valamint élet-, munkakörülményeiket érintő jogaik és érdekeik védelme, illetőleg érvényesítése céljából rendszeres működést fejtsenek ki, ebbe a dolgozókat bevonják és a kérdésekről tájékoztassák, valamint őket a vállalat vezetősége és az állami szervek előtt képviselik. Az állami

szervek és vállalatok kötelesek a szakszervezetekkel együttműködni, tevékenységüket elősegíteni és a szakszervezetek észrevételeire, javaslataira álláspontjukat és annak indokait közölni. A vállalatok igazgatói és a szakszervezetek vállalati szervei kötik meg a vállalatra érvényes kollektív szerződéseket. A dolgozók élet- és munkakörülményeivel kapcsolatos jogszabályokat a Minisztertanács a SZOT meghallgatásával, a miniszterek az ágazati szakszervezetek véleményének kikérése mellett és a SZOT-tal egyetértésben szabályozzák. A Minisztertanács egyes határozatait a Szakszervezetek Országos Tanácsával együttesen adja ki.

A szakszervezetek részt vesznek az országgyűlési képviselők jelölésében és képviselve vannak az Országgyűlésben. A SZOT jelenlegi elnöke az Elnöki Tanács helyettes elnöke is. A SZOT főtitkára, vagy az általa megbízott helyettese részt vesz tanácskozási joggal a Minisztertanács ülésein. A MT elnöke és helyettesei, valamint a SZOT főtitkára és helyettesei, valamint titkárai évente a szükséghez mért időközönként közös megbeszéléseket tartanak a dolgozókat érintő alapvető fontosságú kérdésekben.

A szakszervezetek megvalósítják a dolgozók részvételét a társadalom ügyeinek intézésében, szervezik a munkaversenyeket és irányítják az üzemi demokrácia szerveinek tevékenységét. A SZOT-nak újság- és könyvkiadó vállalata, Munkavédelmi Kutató Intézete, hatósági jogokat is gyakorló munkavédelmi ellenőrző szervezete van. Nemzetközi kapcsolatait önállóan létesíti és tartja fenn.

bb) A Kommunista Ifjúsági Szövetség és az Úttörőszövetség

Az 1971. évi IV. tv., az ún. ifjúsági törvény 27. §-a megállapítja, hogy az ifjúság egységes politikai-társadalmi szervezete a Magyar Kommunista Ifjúsági Szövetség (KISZ), valamint az úttörőcsapatokba tömörült gyermekek és vezetők tömegszervezete a Magyar Úttörők Szövetsége. E szervek jogosultak az ifjúságot az állami szervek, szervezetek, valamint a társadalmi szervezetek előtt képviselni; az ifjúság érdekeit és törvényes jogait védeni; az ifjúságot érintő rendelkezések és intézkedések esetén a jogszabályokban meghatározott egyetértési jogot gyakorolni. E szervezetek tevékenységét az állami szervek és szervezetek kötelesek segíteni, támogatni.

Az oktatási intézményekben működő KISZ-szervezetek tevékeny-

sége jelentős az oktatási intézmény életében és vezetésében. Az üzemi KISZ-szervezetek pedig részt vesznek az ifjúsági parlamentek rendezésében és az ifjúsági törvény rendelkezései végrehajtásának elősegítésében és ellenőrzésében, az ifjúságnak a szocialista célok megvalósításában való közreműködése szervezésében és vezetésében.

bc) A Magyar Nők Országos Tanácsa

A Hazafias Népfront keretében működő tömegszervezet, amely a nők sajátos érdekei képviselésével, a nőknek a társadalmi munkába való bevonásával, a nők egyenjogúságára vonatkozó határozatok végrehajtásának figyelemmel kísérésével és tapasztalatainak az állami és társadalmi szervek elé terjesztésével tölti be hivatását. A nők érdekvédelmét az üzemben és hivatalokban a szakszervezetek, a szövetkezetekben az 1971. évi III. tv. 26. §-a alapján létrehozott nőbizottságok látják el.

bd) A Magyar Vöröskereszt

A Magyar Vöröskereszt az 1955. évi 25. tvr. szerint demokratikus tömegszervezet, feladatkörét az Elnöki Tanács határozta meg. A Vöröskereszt béke idején közreműködik a lakosság egészségügyi színvonalának emelésében, háború esetén ellátja mindazt, amivel a Genfben 1949. VIII. 12-én kelt, és jogrendünkbe az 1954. évi 32. tvr. tel beiktatott nemzetközi egyezmények megbízták. A Vöröskereszt szorosan együttműködik az állami egészségügyi szervekkel. Az állami szervek kötelesek feladatai ellátásában a Vöröskeresztet támogatni. A Vöröskeresztnek alapszervezetei vannak, amelyek főleg az üzemekben működnek és többek között szervezik az ingyenes véradó szolgáltatban való részvételt is.

be) Egyéb fontos társadalmi és érdekvédelmi szervek

E csoportba különböző módon szervezett, az egyesületektől eltérő tagsági jog alapján létrehozott, az állammal fennálló kapcsolataikban is egymástól eltérő, esetenként nem állampolgárok, hanem jogi személyek, vagy állampolgárok és jogi személyek által létrehozott testületek tartoznak, amelyek önkormányzati joggal rendelkeznek és köz-

feladatokat is ellátnak. Ezek közül csupán megemlíteni lehet a jelen tanulmány keretében a legjelentősebbeket. Ezek:

– a Magyar Tudományos Akadémia, amely a legmagasabb képzettségű tudósok testülete. Tagságát az akadémikusok által elismert tudományos eredmény felmutatásával lehet kiérdemelni. Ellátja a tudományos élet önkormányzaton alapuló összefogását és irányítását, saját kutató intézeteket is fenntart;

– a Műszaki és Természettudományi Egyesületek Szövetsége;

– a Magyar Kereskedelmi Kamara, amelynek tagjai csak gazdálkodó szervek lehetnek;

– az Országos Ügyvédi Tanács, amely az ügyvédi kamarák elnökeiből alakuló testület;

– a Magyar Urbanisztikai Társaság, amelynek tagsága állampolgárokból, városi tanácsokból és más jogi személyekből áll;

– a Tudományos Ismeretterjesztő Társulat stb.

a szövetkezetek érdekvédelmi csúcsszervei, mint:

– OKISZ az ipari szövetkezetek

– TOT a mezőgazdasági szövetkezetek

– SZÖVOSZ a kereskedelmi-, lakás- és takarékszövetkezetek csúcsszerve és a Szövetkezetek Országos Tanácsa mint a szövetkezeti csúcsszervek összefogása.

– a magánkiskereskedők érdekképviselői szerve a KISOSZ;

– a magánkisiparosok érdekvédelmi szerve a KIOSZ,

– a fogyasztói érdekvédelem szerve: a fogyasztók tanácsa stb.

c) A tömegmozgalmak

A tömegmozgalom olyan szervezet, amelynek tagságát társadalmi szervezetek alkotják. Legjelentősebb tömegmozgalmunk a Hazafias Népfront, melynek alapvető feladatait az Alkotmány 4. §-a állapítja meg. Szervezetét és feladatainak részletezését az Országos Kongresszusa által megalkotott alapszabálya határozza meg. Az országgyűlési képviselők és a tanácstagok választásával kapcsolatos jelölési, szervezési, ellenőrzési feladatait az 1983. évi III. tv. határozta meg.

A Népfront létrehozta saját szervezeteinek hálózatát, amely területi

és helyi csoportokból, országos tanácsból és az országos tanács elnökségéből áll. A Népfront az a szervezet, amelynek keretei között a pártonkívüli állampolgárok és párttagok együttesen és szervezeten részt vesznek az állami munka ellenőrzésében, bekapcsolódnak annak irányításába, a szocializmus teljes felépítésének társadalmi feladatai ellátásába, jelölik az országgyűlési képviselőnek, vagy tanácsstagnak alkalmas személyeket, irányítják a választásokat és biztosítják azok törvényes lebonyolítását. A Népfront Országos Tanácsának elnöksége a MSZMP KB-vel egyetértésben tesz javaslatot az Elnöki Tanácsnak azokra a személyekre, akiket a Minisztertanács tagjává, vagy az Országgyűlés tisztségviselőjévé javasol megválasztani, illetve e tisztségéből visszahívni; valamint az Országgyűlésnek azokra a személyekre, akiket az Elnöki Tanács elnökévé, titkárává és tagjává javasol megválasztani, vagy e tisztségéből visszahívni.

A Népfront segít feltárni a társadalomban tapasztalható hibákat, a hozzáérkező közérdekű javaslatok megvalósítását, megfelelő szervei útján biztosítja, hogy a Népfront szervezetében tevékenykedő állampolgárok részt vegyenek a Népfront kongresszusa határozatai és állásfoglalási végrehajtásának ellenőrzésében, állást foglal az MSZMP kongresszusai irányelvei és a készülő jelentősebb jogszabályok tervezetei tekintetében.

A Népfront alapszabálya lehetővé teszi, hogy helyi csoportjai útján minden olyan kérdéssel foglalkozzék, ami a lakosságot érdekli, és ami a nép érdekeit és a szocializmus teljes felépítésének ügyét szolgálja.

A Népfront ad keretet az elnyomott népek szabadságharcának támogatását, járványok és más természeti katasztrófák sújtotta lakosság segítségét, a szabadságot elnyomó rendszerek menekültjeinek és üldözöttjeinek támogatását megvalósító *szolidaritási mozgalmaknak*.

A Népfront keretei között működik az *Országos Béketanács*, amely szervezi az országon belüli békemozgalmat, kapcsolatot tart a világ békeszerető embereit összefűző békemozgalmakkal, amelyekben képviseli a békeszerető magyar népet.

A Népfront keretei között tevékenykedik a *Magyarok Világszövetsége* is, amely kapcsolatot tart a világon szerteszét élő magyarsággal, ismerteti velük volt hazájuk eredményeit, segíti a magyar nyelv ismeretének fennmaradását a második és harmadik generációs kivándoroltak körében is. Táborozásokat szervez a magyar kultúra ismeretének terjesztésére, információkkal látja el a hazatérni kívánókat.

A szövetkezetek sajátos helyet foglalnak el az állampolgárok által önkéntesen létrehozható szervezetek között. Ismertetésükkel más fejezet foglalkozik.

A szövetkezetek szakmájuknak megfelelő országos szövetségeket hoztak létre, amelyek a tömegszervezetek fogalomkörébe sorolhatók. Ugyanakkor rendelkeznek olyan *közös társadalmi tanácskozási testülettel*, mint az Országos Szövetkezeti Tanács, amely összehangolja és egységes elvek szerint segíti működésüket.

12. *A személyi szabadság és sérthetetlenség joga*

Az Alkotmány 66. §-a megállapítja: „A Magyar Népköztársaság biztosítja az állampolgárok személyi szabadságát és sérthetetlenségét, a levéltitok és a magánlakás tiszteletben tartását.”

A személyi szabadság és sérthetetlenség joga ilyen értelemben valamennyi állampolgárt megillet, hacsak nem folyik ellene büntető eljárás, amely a személyi szabadsága átmeneti, vagy életfogytig szóló felfüggesztését kimondó büntető ítéletre vezethet.

A személyi szabadság és sérthetetlenség joga fentiekén kívül – jogszabályban meghatározott – különleges társadalmi helyzetet elfoglaló személyek számára speciális jogi védelmet is biztosít, annak elősegítésére, hogy a társadalom érdekében kifejtett tevékenységüket indokolatlan és jogtalan beavatkozásoktól mentesen láthassák el. Ide tartozik a képviselők mentelmi joga, a társadalmi szervezetek választott tisztségviselőit megillető munkajogi védelem; az ügyészek személyes szabadságának különleges védelme; a bírák és népi ülnökök védelme stb.

a) *Az állampolgárokat megillető személyi szabadság joga*

E jog részletei mindenekelőtt a büntető eljárásban és a rendőrségről szóló jogszabályokban találhatók.

A Magyar Népköztársaság Ügyészségéről alkotott 1972. évi V. tv.

fontos feladatokat ad az ügyészi szervezetnek az állampolgárokat megillető szabadságjogok védelmére. Ilyenek:

- az ügyészség feladata, hogy gondoskodjék az állampolgárok jogainak védelméről;
- az ügyész köteles biztosítani, hogy senkit törvényellenesen ne vonjanak büntetőjogi felelősségre, ne fosszanak meg személyi szabadságától, senkit törvénytelen jogfosztás, korlátozás, vagy zaklatás ne érjen;
- az ügyész felülvizsgálhatja az őrizetbevétel és az előzetes letartóztatás fogantatásának törvényességét;
- a nyomozó szervek előzetes letartóztatást csak az ügyész jóváhagyásával rendelhetnek el.

A büntető eljárásról alkotott 1973. évi I. tv. a személyi szabadság és sérthetetlenség biztosítására a következő elvi jelentőségű rendelkezéseket tartalmazza:

- senki sem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerősen meg nem állapította;
- a büntető eljárásban a személyi szabadságot és más állampolgári jogokat tiszteletben kell tartani;
- a terheltet megilleti a védelem joga;
- a hatóságok határozatai és intézkedései ellen, illetőleg ezek elmulasztása miatt jogorvoslatnak van helye;
- a büntető eljárásban mind szóban, mind írásban mindenki anyanyelvét használhatja;
- a terhelt az ügy iratait a nyomozás befejezését követően megtekintheti, jogosult megismerni, hogy milyen bűncselekmény miatt indult ellene eljárás;
- erőszakkal, fenyegetéssel, vagy más hasonló módon senkit sem szabad vallomásra kényszeríteni;
- a kétséget kizáróan nem bizonyított tényt a terhelt terhére nem lehet értékelni;
- az őrizet és az ideiglenes gyógykezelés jogszabályban meghatározott ideig tarthat, ennek megtartását az ügyész ellenőrzi.

Az állampolgárok személyi szabadságát csak jogerős bírói ítélettel lehet hosszabb időre – büntetésként – megvonni.

A jogerős büntetőítélet hatálya alatt álló személyt szabadlábba helyezése után, vagy próbára bocsátáskor, meghatározott helyiségek láto-

gatásától, vagy meghatározott lakóhelyen való élestől el lehet tiltani és számára kényszerszertartózkodási helyet lehet — az ország területén belül — kijelölni, amelyet csak hatósági engedéllyel hagyhat el.

Az állam- és közbiztonságról alkotott 1974. évi 17. tvr. és a rendőrségről intézkedő 39/1974. (XI. 1.) MT sz. rendelet alapján a rendőrség jogszabályokban meghatározott esetekben jogosult jogszabályba ütköző magatartást tanúsító állampolgárokkal szemben — ha ez szükséges — személyes szabadságukat korlátozó intézkedéseket tenni. Ilyenek:

- elővezetés;
- gyanúsán viselkedő személyek igazoltatása, előállítása, 24 órára őrizetbe vétele;
- erősen ittas állapotban nyilvános helyen tartózkodóknak egészségügyi kijózanító szobába szállítása;
- a szembeszegülővel testi kényszer, bilincs használata, gumibot, vagy fegyverhasználat, szolgálati kutya alkalmazása.

A motozással szemben is védi a törvény az állampolgárokat, ki-mondva, hogy csak hatósági intézkedésre, tárgyi bizonyítási eszköz megtalálása érdekében lehet megmotozni azt, akiről alaposan feltételezhető, hogy ilyen tárgyat magánál tart.

A társadalom érdekében szükséges, a személyi szabadságra kiható korlátozásra felhatalmazó, vagy azt kötelezően elrendelő jogszabályi rendelkezéseket találunk az egészségügyi törvényben is. Az 1972. évi II. tv. a személyes szabadság korlátozására ad lehetőséget a társadalom közegészségügyi biztosításának, valamint a beteg saját érdekeinek védelmében. A törvény garanciákat ad arra is, hogy akarata ellenére senkit ne lehessen egészségügyi okokra hivatkozással szabadságától alap-talanul megfosztani.

Elmegyógyászati egészségügyi szervbe elmebetegség gyanúja miatt vizsgálatra, gyógykezelésre a beteget saját kérésére, vagy orvosi javaslatra lehet felvenni. A felvett személyt azonban haladéktalanul el kell bocsátani, ha megállapították, hogy nem elmebeteg. Ezt a felül-vizsgálatot orvosi bizottság végzi. A jogszabály határozza meg azt az időt, is amelyen túl orvosi felülvizsgálat és az eljárás törvényességének bírói ellenőrzése nélkül senki sem tartható elmeosztályon.

Orvos műtétet csak a beteg, illetőleg hozzátartozója előzetes felvi-lágosítása és hozzájárulása után hajthat végre. Élő személy testéből szövetet, más személy testébe gyógykezelés céljából történő átülte-

tésre kivenni, csak az érintett személy (donor) hozzájárulásával és jogszabályban meghatározott esetekben és eljárás mellett szabad.

Az egészségügyi törvény lehetővé teszi a személyi szabadság korlátozását járványos betegségeknek az országba történő behurcolása, vagy járványos betegségben szenvedő kiutazásának megakadályozására is.

Az állategészségügyi jogszabályok is lehetővé teszik a különösen veszélyes fertőző állatbetegségek járványos fellépése esetén területek lezárását. Megtiltható az állampolgároknak e területre a belépés, vagy e területek elhagyása.

A személyi szabadság jogszerű korlátozását jelentik azok az intézkedések is, amelyek megtiltják személyeknek valamely területre, vagy helyiségbe történő belépését, elrendelik valamely terület vagy épületek kiürítését, ahol ez az állampolgár egészségét, testi épségét vagy életét veszélyeztetné.

*b) Különleges társadalmi helyzetben levő állampolgárok
személyi szabadságának és sérthetetlenségének joga*

Mentelmi jog alapján az országgyűlési képviselővel szemben – tettenérést kivéve – büntető eljárást indítani csak akkor lehet, ha mentelmi jogát az Országgyűlés felfüggesztette.

Nem lehet a szakszervezeti választott funkcionáriusnak felmondani, őt áthelyezni, vagy fegyelmi eljárást indítani ellene, ha ehhez a felettes szakszervezeti szerv előzetes írásbeli hozzájárulását nem adta meg. Ugyanez a védelem illeti meg a vállalati döntőbizottság választott tagjait, a vállalatnál, vagy szövetkezetnél működő pártszervezet, KISZ-szervezet választott tisztségviselőit, a területi népi ellenőrzési bizottság tagjait és a népi ellenőröket. A védettség a tisztség fennállásának ideje alatt és annak megszüntetésétől számított 2 éven át fennáll, kivéve, ha e tisztséget fegyelmi eljárással a társadalmi szerv szüntette meg, vagy a tisztségviselőt bíróság bűncselekmény miatt jogerősen elítélte.

A hivatásos bírót és az igazságszolgáltatásban való részvételével összefüggő cselekmény miatt a népi ülnököt csak az Elnöki Tanács hozzájárulásával lehet büntető úton felelősségre vonni.

A bíró ítélkező tevékenysége során független; ennek biztosítása érdekében tisztségétől csak az 1972. évi IV. törvényben meghatározott módon lehet megfosztani, vagy büntető úton felelősségre vonni.

Az ügyészek és ügyészségi fogalmazók — tettenérés kivételével — csak a legfőbb ügyész jóváhagyásával vehetők őrizetbe, velük szemben nyomozási cselekmények és büntetőjogi felelősségre vonás csak a legfőbb ügyész jóváhagyásával foganatosítható.

c) A levéltitok és a magánlakás tiszteltben tartása

Az 1973. évi I. tv. rendelkezései szerint ház, lakás, egyéb helyiség átkutatásának a hatóság határozata alapján az illetékes ügyész jóváhagyásával, vagy bíróság határozatával csak akkor van helye, ha alaposan feltehető, hogy az a bűncselekmény elkövetőjének kézrekerítésére, a bűncselekmény nyomainak felderítésére, vagy tárgyi bizonyítási eszköz megtalálására vezet.

Büntetőjogunk védi a levéltitkot, amidőn kimondja, hogy aki másnak levelét, zárt iratát, vagy táviratát felbontja, vagy megszerzi azért, hogy annak tartalmát megismerje, vagy aki ilyen célból azt másnak átadja; aki távbeszélő, vagy más távközlési berendezés útján továbbított közleményt kifürkész, bűncselekményt követ el. Az 1964. évi II. tv. a postáról rendelkezve előírja, hogy a Magyar Posta köteles az Alkotmányban biztosított levéltitok, továbbá a távközlési titok megőrzését biztosítani. Zárt postai küldeményt a feladó, vagy a címzett bejegyzése nélkül csak a törvényben meghatározott esetekben szabad felbontani.

d) Egyéb formák

A személyiség védelme körébe tartozik még a takarékbetéteknek az 1952. évi 9. tvr-ben kimondott titkossága, valamint a statisztikáról alkotott 1973. évi V. törvény azon rendelkezése, amely szerint népszámlálás, valamint az ezzel kapcsolatos összeírási lapok adatait kizárólag statisztikai, illetőleg állami népességnyilvántartási célra szabad felhasználni; továbbá az egészségügyi törvénynek az orvosi titoktartásról szóló rendelkezése, amely szerint az orvos az általa vizsgált, vagy gyógykezelt személy egészségi állapotáról adatot csak a beteggel és ennek hozzátartozójával, illetőleg gondozójával közölhet.

Alkotmányunk 67. §-a megállapítja: „A Magyar Népköztársaságban mindenki, akit demokratikus magatartásáért, a társadalmi haladás, a népek felszabadítása, a béke védelme érdekében kifejtett tevékenységéért üldöznek, menedékjogot kaphat.”

A menedékjog — bár az állampolgárok alapvető jogai között szerepel, elsősorban nem a magyar állampolgárookra vonatkozik, hanem a külföldiekre.

A magyar állampolgárok tekintetében a haza adta menedék azt a jogukat jelenti, hogy a magyar állampolgár más országnak nem adható ki, hacsak nemzetközi szerződés eltérően nem rendelkezik. Külföldiek tekintetében büntetőjogunk úgy rendelkezik, hogy meg kell tagadni az olyan személy kiadását, akit demokratikus magatartása, a népek felszabadítása, vagy békéje érdekében kifejtett tevékenysége miatt üldöznek. Az Osztrák Köztársasággal kötött és az 1976. évi 18.tvr-tel törvényeink körébe felvett kiadási szerződés is kimondja, hogy a kiadás nem engedélyezhető, ha a kiadni kért személy menedékjogot élvez. A megkeresett ország saját állampolgárát nem adja ki.

A menedékjog megadásával kapcsolatos hatásköri és eljárási kérdéseket jogrendünk nem szabályozza, mert ez politikai kérdés.

A menedékjogot kérni lehet már külföldön az ott működő magyar konzulátustól, de kérhető a határon; vagy az itt tartózkodó külföldi, hazánk területének elhagyása helyett kérheti a menedékjog megadását.

A menedékjog megadása magában foglalja a befogadott személy megfelelő útiokmányokkal történő ellátását, letelepedési és munkavállalási engedély megadását, lakáshoz juttatását, esetleg részére ellátás biztosítását is.

A menedékjogot élvező személy köteles hazánk jogrendjét megtartani és nem folytathat olyan gazdasági, kulturális, vagy politikai tevékenységet, amely a Magyar Népköztársaság érdekeivel ellenkezik.

A menedékjogot élvező személy kérheti az ország területének elhagyását, vagy kérheti az itt történő állandó letelepedés engedélyezését, esetleg a magyar állampolgársági kötelékbe történő felvételét is.

Az Alkotmány 68. §-a megállapítja: („1) Minden állampolgárnak joga van arra, hogy részt vegyen a közügyek intézésében; kötelessége, hogy közmegbízását lelkiismeretesen teljesítse.

(2) Az állampolgárok az állami és a társadalmi szervezeteknek közérdekű javaslatot tehetnek. Ezeket érdemben el kell bírálni.”

Az állampolgárok ezen alapvető jogának legtipikusabb megnyilvánulása a választójog gyakorlása és a választhatóság.

Akit országgyűlési képviselőnek vagy tanácsagnak megválasztanak, részesévé válik az államhatalom gyakorlásának. E tisztségében őt megillető jogokat és a reá háruló kötelezettségeket jogszabály írja elő. A kötelezettségeinek eleget nem tevő választott személyt választói visszahívhatják. Súlyosabb esetben vele szemben összeférhetetlenség megállapításának lehet helye.

A képviselő köteles választókerülete problémáinak megoldását a köz érdeke szerint elősegíteni, választói javaslataival és panaszaival gondosan foglalkozni. A képviselők működésük körében az illetékes állami szerveknek javaslatot tehetnek, amelyeket azok kötelesek megvizsgálni.

Hasonlóan rendezi e jogot, illetve kötelességet a tanácsagra vonatkozóan a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény is. Itt is csak néhány jellemző rendelkezésre utalok. Ezek:

– a tanácsági munka a választók bizalmán alapuló megtisztelő közéleti tevékenység;

– a tanácsag köteles képviselni választókerülete, illetve a település lakossága érdekeit; a közérdeket figyelembe véve teljesíteni választói megbízásait, előmozdítani az állampolgárok jogos panaszainak orvoslását, bevonni a lakosságot a tanácsi feladatok megoldásába stb.

Az állampolgárok fentiekén kívül más szervezetekben is közérdekű tevékenységet fejtenek ki. Ilyenek:

Az 1952. évi III. törvénnyel szabályozott polgári perrendtartás bevezette a *népi ülnökök* rendszerét. A népi ülnököket a bíróságokról szóló 1972. évi IV. tv. szerint az illetékes tanácsok, a Legfelsőbb Bíróság népi ülnökeit az Elnöki Tanács választja meg.

A népi ülnököknek az ítékezésben a hivatásos bírakkal azonos jogai és kötelességei vannak.

A közmegbízások körébe tartozik a *népi ellenőrzésben* végzett munka is. A népi ellenőrzés feladata a dolgozó nép széles rétegeinek az ellenőrzési munkába való szervezett és közvetlen bevonása.

A népi ellenőrzési bizottságok az állampolgárok köréből *népi ellenőrköt* bízhatnak meg. A közügyek intézésében való részvételnek ez a formája az állampolgárok széles köre számára nyújt bekapcsolódási lehetőséget.

A közügyek intézésében részvételt jelent a társadalmi szervezetekben, vagy közcélú szolgáló egyesületekben, szervezetekben való közreműködés. Ilyen pl. az önkéntes tűzoltóegyesületi tagság; szolgálat a Munkásőrségben; az önkéntes rendőri szolgálat vállalása. Közmegbízásnak számít a szakszervezeti választott tisztség ellátása, a munkaügyi döntőbizottsági tagság; a szövetkezetek vezetőségébe, felügyelő-ellenőrző bizottságába, ifjúsági és nőbizottságba történt megválasztás; az állami vállalatok igazgatótanácsában, vagy felügyelő bizottságában viselt tagság; a lakóbizottsági tagság stb.

A szocialista demokrácia a közügyek intézésébe való aktív részvételhez nagyszámú állampolgár bevonására ad lehetőséget. Azt, hogy e megbízottak kötelezettségeiket lelkiismeretesen teljesítik-e, rendszerint az őket megválasztók ellenőrzik.

Az ismertetett szervezeti formákon túl is lehetőséget ad jogrendszerünk az egyes állampolgároknak arra, hogy egyénileg és szervezeti kereteken kívül is élhessenek állampolgári jogaikkal és közérdekű javaslatokat tehessenek. Ennek szabályait az 1977. évi I. tv. és a 11/1977. (III.30.) MT sz. rendelet határozta meg. A törvény megállapítja, hogy a közérdekű bejelentések, javaslatok és panaszok előterjesztése és elintézése része a szocialista demokratizmusnak.

A közérdekű bejelentés olyan körülményre, hibára, vagy hiányosságra hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség tagja, vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű javaslat társadalmilag hasznos cél elérésére irányuló kezdeményezés. A közérdekű bejelentésekhez és javaslatokhoz a törvény különleges rendelkezéseket fűz. Az állampolgár közérdekű bejelentésével, javaslataival, panaszával bármely állami, vagy társadalmi szervhez, állami, vagy társadalmi tisztséget betöltő személyhez fordulhat. A bejelentést az elintézésre hivatott szervhez, ha pedig az ellen irányul, feletteséhez kell továbbítani.

A közérdekű bejelentést, illetőleg javaslatot az elintézésre hivatott

szerv köteles az ügy megvizsgálása és a tényállás megállapítása alapján elintézni. Az elintézésben eljáró szervek kötelesek az ügy érdemi vizsgálata érdekében haladéktalanul megtenni a szükséges intézkedéseket.

Az illetékes miniszter, államtitkár, a KNEB elnöke, tanácsai szervek tekintetében a fővárosi, illetve megyei tanács elnöke jogosult felüggesztetni állásából azt, aki a törvényes állapot helyreállítására irányuló kötelezettségének nem tesz eleget. Az ügyész szervek jogosultak a panasz alapján a már jogerős határozat ellen óvással élni.

A törvény intézkedik az állampolgár olyan kérelme, vagy panasza elintézéséről is, amely jog-, vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul és elintézése nem tartozik más, jogilag szabályozott eljárásra.

A panasz irányulhat az ügyben hozott intézkedés vagy annak elmulasztása miatt, de indítható valamely szerv vagy annak dolgozója magatartása miatt is. Ez esetben az ellen, akit bepanaszoltak – feltéve, hogy a panasz alapos – fegyelmi felelősségre vonásnak van helye. A szerv vezetőjének kötelessége emellett arról is gondoskodni, hogy a panasz tárgyát képező mulasztás többet ne fordulhasson elő.

III. Az állampolgárok alapvető kötelességei

Mindenki, aki a Magyar Népköztársaság területén tartózkodik, köteles hazánk jogrendjét tiszteletben tartani, a jogszabályok előírásainak eleget tenni. A jogszabályok nem ismerése senkit sem mentesít. Ilyenformán az állampolgárokat kötelező jogszabályok magukban foglalják az állampolgárok alapvető kötelességeit is. Az Alkotmány ezek közül csak a legjelentősebbeket sorolja fel, azokat, amelyek az állampolgárok alapvető jogai teljesüléséhez nélkülözhetetlenek.

Az Alkotmány 69. §-a megállapítja: „A Magyar Népköztársaság állampolgárainak alapvető kötelessége: a nép vagyonának védelme, a társadalmi tulajdon szilárdítása, a Magyar Népköztársaság gazdasági erejének fokozása, műveltségük gyarapítása, az ország természeti és kulturális értékeinek oltalmazása, a társadalom rendjének erősítése.”

1. A nép vagyonának védelme, a társadalmi tulajdon szilárdítása

Az Alkotmány 69. §-a különbséget tesz a nép vagyona és a társadalmi tulajdon között.

Az Alkotmány 8. §-a külön törvényre bízta az állami tulajdonnak mint az egész nép vagyona körének részletesebb meghatározását. Ennek az 1977. évi IV. törvény — a Ptk. — tesz eleget, felsorolva azokat a termelőeszközöket, természeti tárgyakat, kizárólagosságra vonatkozó jogokat, amelyek állami tulajdon formájában az egész nép vagyonához tartoznak. A társadalmi tulajdon köre azonban ennél szélesebb, hiszen ide tartoznak a termelőszövetkezetek tulajdonába tartozó dolgok is.

A nép vagyona állami tulajdont jelent és fogalmilag felöleli az állami ingatlanok és ingóságok mellett, az államot illető jogokat, követeléseket, találmányokat, védjegyeket, gyártási eljárásokat stb.

Az Alkotmány egyértelműen állást foglal a társadalmi tulajdon védelme és az állam gazdasági erejének fokozása útján annak bővítése, fejlesztése mellett. A népvagyon tekintetében az Alkotmány nem zárja ki a fejlesztést, növelést, de állampolgári kötelességként csak a népvagyon megőrzését írja elő. Ennek következményeként a büntetőjogban megszűnt a társadalmi tulajdon védelmére és a személyi tulajdon védelmére alkotott büntető tényállások közötti különbség és mindkét tulajdonformát az állam a maga erejével védi, a tulajdonformák megkárosítóit egyaránt bünteti.

A nép vagyonának védelme és a társadalmi tulajdon szilárdítása olyan alapvető állampolgári kötelesség, amelynek megvalósítása mindenekelőtt munkával, amellet meghatározott magatartás tanúsításával, előírások megalkotásával és ezek megtartásával és megtartásával, berendezések létesítésével és működtetésével, szervezetek létrehozásával és tevékenységük feltételeinek biztosításával, eredményes gazdálkodással érhető el.

Lényege a munka, amely maga is az állampolgárok alapvető kötelességei közé tartozik. A munka a szocialista társadalomban az egyén és közösség jólétének, a nép vagyona gyarapításának, az állam és a társadalom anyagi alapjai erősítésének legfőbb forrása. Az állam az össznépi tulajdonban és szövetkezeti tulajdonban levő termelőeszközök célszerű üzemeltetésével és tervszerű gazdálkodásával olyan

helyzetet hoz létre, amelyben az össznépi tulajdon erősödik, az egyén jóléte, a dolgozók életszínvonala szilárdul, sőt megfelelő körülmények között emelkedik. A munkával szerzett személyi és magántulajdon szilárdan áll, és az egész társadalom mind a társadalmi tulajdon erősödése, mind a nép vagyonának gyarapodása révén halad a szocializmus teljes felépítése, és a megtermelt javakat „mindenkinek igényei szerint” nyújtó kommunizmus anyagi alapjainak megvalósítása felé.

Az aktív védelem feltételezi, hogy az állampolgárok maguk is örökjenek a társadalmi tulajdon felett, védjék azt minden károsító tevékenységtől, munkájuk mellett javaslataikkal, bírálatukkal segítsék a társadalmi tulajdon eredményt hozó felhasználását. Ehhez az állampolgári cselekvéshez szükséges a szocialista erkölcs formálása, tanainak már az iskolások körében való oktatása, a társadalomban a szocialista szellem meghonosítása és megerősítése.

A társadalom létrehozott a társadalmi tulajdon védelmére hivatott szervezeteket, az állami-társadalmi élet minden területén. Nézzünk néhány példát: a föld mint népvagyon védelméről több jogszabály intézkedik. Ilyenek: a földtörvény, továbbá a bányatörvény, amely a föld méhének kincsei védelmére hivatott, az okszerű és társadalmilag hasznos bányászat lehetőségeinek biztosítása mellett, de előírja a felszíni kitermeléssel okozott felszínrongálás helyreállítását is. A föld, a vizek, a levegő, az élővilág, a táj, a települési környezet védelmét szolgálja a környezetvédelmi törvény. A föld azonban nemcsak természeti kincseket rejt magában, hanem régi korok emlékeit, művészeti alkotásait, kincseit, amelyek szintén a társadalmi tulajdon részei és amelyek védelmét ugyancsak biztosítani kell. A közművelődési törvény a múzeumok feladatává teszi a történelem és a természet tárgyi emlékeinek gyűjtését, őrzését és tudományos feldolgozását. Ennek részletes szabályait a muzeális emlékek védelméről rendelkező 1963. évi 9. tvr. és az építésügyről szóló 1964. évi III. törvénnyel szabályozott műemlékvédelem rendelkezései határozzák meg.

Az állampolgári köteleesség kiterjed a talált kincs beszolgáltatására, a talált muzeális értékek bejelentésére, ezek zavartalan tárolásának biztosítására mindaddig, amíg az ezzel megbízott állami szervek a feltárást át nem veszik, vagy a területen való további munkálkodást nem engedélyezik; a műemléképületek használatával, karbantartásával a tulajdonos állampolgár is a műemlékvédelmi hatóság előírásai szerint köteles eljárni stb.

A népvagyon és a társadalmi tulajdon védelmét szolgáló szervezet, pl. a tűzoltóság is, amelynek állami, üzemi és társadalmi önkéntes tűzoltó-szervezetei vagyon- és életvédelmi feladattal működnek. E szervezeteknek a szükség szerinti mértékben minden állampolgár köteles segítséget nyújtani, és munkájukat gátló minden magatartástól tartózkodni.

Minden állampolgárt ki lehet rendelni közmunkára és ennek során köteles a vizek áradása által veszélyeztetett népvagyon biztonságának védelmében való részvételre, emberek mentésének segítésére, a védőművek erősítésében való közreműködésre.

A társadalmi tulajdon és a nép vagyonának védelmére hivatott szervezetek között hivatkozni lehet a mezőgazdasági javak védelmét ellátó mezőőri, hegyőri, az erdőőri-vadvédelmi szolgálatokra, az állami vállalatoknál létrehozott üzemrendészeti szervekre, nem utolsósorban a rendőrség vagyonvédelemmel foglalkozó szervezetére.

A társadalmi tulajdon és a népvagyon védelmében a rendőrség szerepét nem emeltük ki, mert ez nem a rendőrség kizárólagos feladata. Védelemről magának a népnek kell gondoskodnia, rongálóit, jogtalan használóit, fosztogatóit, kártevőit leleplezni és értesíteni a velük szemben eljárni jogosult testületeket.

A társadalmi vagyon védelmének eszközei azok a szabálysértési vagy büntető eljárás keretében kiszabható büntetések, amelyek célja, hogy neveljenek és visszatartsák a kellő erkölcsi szinten nem álló embereket cselekmények elkövetésétől, vagy mulasztások eltűrésétől, a társadalmi tulajdon terhére.

A társadalmi tulajdon védelmének ezen eszközökre való korlátozása a védelmet nem oldja meg. Ezt mutatja a statisztika is, amely szerint a társadalmi tulajdonban bűncselekménnyel okozott kár 1965-ben 181,1 millió forintot tett ki, 1982-ben e kár összege 1265,3 millióra emelkedett.

2. A Magyar Népköztársaság gazdasági erejének fokozása

A gazdaság erejének fokozásában minden állampolgár saját tevékenységével vesz részt. Az állampolgárookra, illetve az állami vállalatok és szövetkezetek dolgozóira e téren kettős feladat hárul. Az egyik, a

konkrét munkájuk lelkiismeretes, pontos és szakszerű végzése. Emellett az állami vállalatokról szóló 1977. évi VI. törvény rendelkezései előírják, hogy a vállalat igazgatója és más vezető állású dolgozói a feladatkörükbe tartozó, a dolgozókat szélesebb körben érintő gazdasági döntéseik előkészítésébe, valamint a döntések végrehajtásának ellenőrzésébe kötelesek a vállalat dolgozóit bevonni. A vállalati dolgozóknak jogszabályokban meghatározott közössége döntési jogot is gyakorol. A vállalat dolgozói véleményezik a vállalat terveit, közreműködnek végrehajtásuk értékelésében és ennek kapcsán véleményezik az igazgató éves tevékenységét. Hasonló feladatok hárulnak a szövetkezetek tagjaira is, akik a tagokat terhelő munkavégzési kötelezettségük teljesítése mellett, mint tulajdonosok maguk határoznak közgyűlésükön a szövetkezet terveit és zárszámadásának elfogadása, nyereségének felosztása, az elnök megválasztása, vagy felmentése tekintetében.

Az állami vállalatok és a szövetkezetek feladata a társadalom anyagi gyarapítása és emellett a dolgozó kollektíva részesítése a gazdálkodás eredményeiből. E feladatnak a gazdálkodó szervezetek csak akkor tudnak eleget tenni, ha vezetőjük és kollektívájuk megfelelő munkát végez, takarékosan, kezdeményezőképpen és eredményesen gazdálkodik, illetve dolgozik.

3. A műveltség gyarapítása

Ez az állampolgári kötelezettség szorosan kapcsolódik az Alkotmány 59. §-ánál tárgyalt művelődéshez való joggal éléshez. A kötelesség tartalmát ott ismertettük.

4. Az ország természeti és kulturális értékeinek oltalmazása

Ezt az állampolgári kötelezettséget is a megfelelő alapvető alkotmányos jognál tárgyaltuk.

Ez az alapvető kötelezettség mindenekelőtt szükségessé teszi, hogy az állampolgárok ismerjék a társadalom rendjét meghatározó és saját feladataira vonatkozó jogszabályokat.

A társadalom rendje: az állami feladatok ellátására létrehozott szervezeteknek és e szervezetek jogait és kötelességeit meghatározó jogrendnek, eljárási szabályoknak; a társadalmi és állami szervek kapcsolatát meghatározó elveknek; a társadalomban mind jobban általánossá váló szocialista erkölcsnek az állampolgárok igényeivel és kívánságával összehangolt egysége.

Társadalmunk rendjének alapjait Alkotmányunk meghatározta. Társadalmunk szocialista jellegét minden állampolgár köteles megőrizni, erősíteni, a javak szocialista elosztásának rendjét a maga területén érvényre juttatni és továbbfejleszteni. Az állampolgárok alapvető jogaikkal is csak a szocialista társadalom erősítésével összhangban élhetnek, és mind jogaik gyakorlásával, mind kötelezettségeik teljesítésével a szocialista társadalom teljes felépítését szolgálják.

A társadalom rendjének erősítése nem elsősorban rendészeti feladat. Kiterjed mindazon elvek érvényesítésének elősegítésére, amelyeken szocialista társadalmunk nyugszik. A társadalmi rend erősítése érdekében tartalmat kell adni és valóra kell váltani azt a szervezeti elvet, hogy minden állami szerv a népnek felelős választott testületnek alárendelve működik, hogy az államapparátust a választott testületek vezetik, ellenőrzik és irányítják, tevékenységükről beszámoltatják, hatáskörük ellátásának törvényességére felügyelnek és jogkörükben a törvényes szocialista rend érvényesülését elősegítik.

A társadalmi rend erősítése mindenekelőtt a társadalom gazdasági és kulturális alapjai erősítését, intézményei tevékenysége hatékonyságának növelését jelenti. Emellett a társadalom rendjének erősítése megköveteli a társadalomban engedélyezett tevékenységnek, egyéni gazdálkodásnak és vállalkozásnak, a munkával szerzett tulajdonnal való szabad rendelkezésnek, mint társadalmi rendünk részeinek biztosítását is.

Alkotmányunk 70. §-a előírja: „(1) A haza védelme a Magyar Népköztársaság minden állampolgárának kötelessége.

(2) Az állampolgárok az általános honvédelmi kötelezettség alapján katonai szolgálatot teljesítenek.

(3) A haza és nép ügyének elárulását, a katonai eskü megszegését, az ellenséghez való átpártolást, a kémkedést, az állam katonai hatalmának minden csorbítását a törvény szigorúan bünteti.”

A haza védelme, mint az az állampolgárok alkotmányos kötelezettségeit megállapító előző rendelkezéseiből is kitűnik, az élet minden területén jelentkező komplex feladat, amelynek itt szabályozott különleges része a honvédelmi kötelezettség. Alkotmányunk az általános honvédelmi kötelezettség alapján teljesítendő katonai szolgálatot, mint a haza és társadalmi rend fegyveres védelmének az állampolgárokra és családtagjaikra különösen nagy terhet róó kötelezettséget, kiemelten ismerteti. Ennek teljesítése nemcsak az állampolgár erejét, vagyonát, szabadságát, társadalmi igényeiről való lemondást, de életének feláldozását is megkövetelheti.

A haza védelme nemcsak területnek és népnek, hanem a szabadságnak és a társadalmi rendszernek, az egyén szabadságának, tulajdonának, emberi méltóságának, kultúrájának védelmét is jelenti.

A védelmi közösséghez tartozás elsősorban a Szovjetunió ereje és fegyverzete révén nemcsak biztonságot jelent számunkra, de kötelezettséget is, hogy a közösségben a védelemből reánk eső részünket kivegyük olyan mértékben, ahogy azt országunk teherbíróképessége, gazdasági és kulturális színvonala, lakosságának hazaszeretete és felkészültsége, katonái kiképzettségének színvonala lehetővé teszi. A haza védelme éppen ezért még békés viszonyok között is szükségesé teszi a védelmi fegyverekkel való felszerelésünket. A hadköteles lakosságot e fegyverek mesteri szinten való használatára kell kiképeznünk, nehogy esetleges gyengeségünkkel, elmaradottságunkkal ellenségeinket arra csábítsuk, hogy országunk – mint gyenge láncszem – irányában kíséreljen meg csapást mérni a szocialista táborra.

A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény ezért állapítja meg, hogy történelmi feladatunk végrehajtásának alapvető feltétele a béke, amelynek védelméért hazánk a társadalmi haladásért küzdő erőkkel együttműködve következetesen harcol. Történelmi szükségszerűség,

hogy gondoskodnunk kell országunk szuverenitásának, nemzeti függetlenségének, népünk békéjének és biztonságának, a szocializmus vívmányainak szilárd védelméről. Ennek érdekében a Varsói Szerződés Szervezetében tömörült fegyvertársainkkal összefogásban tovább kell fejlesztenünk hazánk védelmi képességét, tovább kell szilárdítani szövetségi rendszerünket.

A haza védelme az államra és az állampolgárookra ró kötelezettségeket.

A gazdálkodó szervekre háruló feladatok a törvény alapján: gazdasági kötelezettségek és anyagi szolgáltatások teljesítése; az állampolgárookra háruló feladat pedig: a személyes szolgálat és gazdasági kötelezettségek teljesítése.

A személyes kötelezettség magában foglalja:

- a hadkötelezettséget;
- a honvédelmi munkakötelezettséget;
- a polgári védelmi kötelezettséget;
- a gazdasági és anyagi szolgáltatások kötelezettségét.

A gazdálkodó szervezetek gazdasági kötelezettségei a törvény szerint:

- meghatározott termékek előállítására, szállítására, forgalomba hozatalára, szolgáltatások teljesítésére, vagy ezek mellőzésére;
- az üzem működőképes állapotban tartására, beruházásra;
- olyan előkészületi tevékenységre vonatkoznak, amelyek szükségesek ahhoz, hogy kötelezettségeiknek eleget tehessenek. E kötelezettségek a magánkisiparosokra és magánkereskedőkre is vonatkoznak.

A hadkötelezettség a férfiakra és nőkre is kiterjed. A férfiak hadkötelezettsége magában foglalja a jelentkezési és a katonai szolgálati kötelezettséget, míg a nők hadkötelezettsége a nyilvántartásba vételhez szükséges megjelenési és bejelentési kötelezettségből áll. Háború esetén a nőkre is elő lehet írni katonai szolgálat teljesítését a szakszolgálatok körében.

A sorkatonai szolgálatot nem teljesítő hadkötelesek, szolgálatuk pótlására honvédelmi hozzájárulást kötelesek fizetni.

Az állampolgárok, akik katonai szolgálatot nem teljesítenek, gazdasági-kulturális munkájuk mellett, a haza védelmében polgári védelmi szolgálatot látnak el. Ennek célja a lakosság felkészítése a támadó

fegyverek okozta károk megelőzésére, felszámolására és hatásuk csökkentésére, ezekkel, valamint elemi csapásokkal összefüggő mentési és mentesítési feladatok végrehajtására.

Társadalmunk — a jogokhoz kötelezettségeket fűz — a honvédelmi kötelezettségekhez jogokat is kapcsol. A törvény szerint a Magyar Népköztársaság biztosítja a honvédelmi kötelezettséget teljesítő állampolgárok megbecsülését, erkölcsi és anyagi támogatását, érdekeik elismerését, érdekeik széles körű védelmét. A honvédelmi kötelezettséget teljesítőket szolgálatuk során, illetőleg azzal összefüggésben bekövetkezett betegség, vagy rokkantság esetén állami ellátás illeti meg, amely jogszabályban meghatározott esetekben kiterjed a tartásra jogosult hozzátartozókra is. A kötelezettséget teljesítő személynek meg kell téríteni az életének, egészségének, vagy testi épségének sérelméből eredő kárát, ha az a kötelezettség teljesítésével összefügg. Ennek részletes szabályai, valamint a békés körülmények között teljesített katonai szolgálattal járó kedvezmények részben a honvédelmi törvényben, részben a munkajogban és a társadalombiztosítási jogban nyertek szabályozást.

Hazánkat és társadalmi rendszerünket védeni kell békés körülmények között is, amidőn nem fegyverrel, hanem hamis eszmék terjesztésével, a lakosság félrevezetésére alkalmas tevékenységgel, eszmei ideológiai fellazítással indítanak ellenünk támadást. Az imperialisták eszmei-szellemi behatolása, társadalmat romboló szokások elterjesztése, a szocialista társadalom eseményeinek szándékos és kárt okozó félremagyarázása, személyek, eszmék és társadalmi irányzatok megrágalmazása, elismert jogoknak az ésszerűség határán túlmenő és a kötelezettségekkel összhangban nem álló hangoztatása és érvényre juttatásuk szervezése, a kapitalista valóság szépítése és a szocialista valóság megrágalmazása, kulturális és gazdasági erőinket jelentő alkotások és alkotó személyek külföldre csábítása stb. azok a „békés körülmények között” folyó ideológiai harc eszközei, amelyekkel a haza védelmének keretében minden állampolgárunknak felkészülten szembe kell helyezkednie, amelyeket le kell küzdenie.

A haza védelme megkívánja a szocialista hazafiság magas színvonalra emelését, hogy minden állampolgárunknak legdrágább kincse hazánk szabadsága és függetlensége legyen, amelynek védelmében életét sem kímélve kész részt venni. A haza védelme azonban megkívánja az internacionalista gondolkodást is, annak felismerését és

tudatosítását, hogy csak a baráti országok közösségében — megadva a közösségnek azt, amire szüksége van és amit megadni képesek vagyunk — igényelhetjük a közösség segítségét ahhoz, hogy helyünket Európában a következő évezredre is biztosítani legyünk képesek.

A haza védelmének érdekében büntető jogunk különleges szigorúsággal — törvényben meghatározott esetben halálbüntetéssel is sújthatja — az állam, a béke és az emberiség, a honvédelmi kötelezettségek elleni, és a katonai bűncselekmények legsúlyosabbjait.

A haza védelmének érdekében rendelheti el az Elnöki Tanács a rendkívüli állapotot, amelynek ideje alatt korlátozni lehet az alapvető állampolgári jogokat, a lakosság szabad mozgását, a vagyona feletti rendelkezést, a sajtószabadságot, elrendelhető meghatározott körben a postai küldemények és közlemények ellenőrzése, megtiltható fegyverek, sugárzó és mérgező anyagok felhasználása, elrendelhető ezek beszolgáltatása stb.

A rendkívüli állapot idején elrendelhető korlátozásokat azonban csak a törvényben meghatározott keretekben és módon lehet alkalmazni.

A haza védelmének az Alkotmány és a honvédelmi törvény csupán a társadalom jogrendjének védelme érdekében jogszabályba foglalni szükséges intézkedéseit tartalmazza. A haza védelméhez ezeken túl szükséges általános, minden hazáját szerető és a szocialista társadalom mellett kiállni kész személytől elvárható magatartást nem a jog, hanem a hazafias nevelés, a társadalom szocialista erkölce és a sovinizmustól mentes nemzeti büszkeség írja elő.

VIII. fejezet

A választások alapelvei

A választásokról

A választás célja az országgyűlési képviselők és a tanácsstagok megválasztásával a népképviselői szervek: az Országgyűlés és a tanácsok létrehozása. Az állampolgárok egyik alapvető joga, hogy közvetlenül és közvetett módon képviselőik útján részt vegyenek az állami tevékenységben. Az állampolgárok a választott, és a népnek felelős küldöttek által gyakorolják a hatalmat.

A választójog és az eljárása hazánk felszabadulásától kezdve jelentősen fejlődött. A választások demokratizálódása útján a legnagyobb lépés közvetlenül a felszabadulást követően bevezetett általános, egyenlő, közvetlen választójog és titkos szavazás lehetővé tétele volt. A többpártrendszer megszűnte után népfrentrendszerű választásokra tértünk át (1949).

Hazánkban az első demokratikus választások mind az országgyűlési képviselőknél, mind a tanácsstagoknál ún. lajstromos formában zajlottak le. Minden megyében és a fővárosban egy lajstromra vették fel valamennyi országgyűlési képviselőjelölt nevét és csak a listára vagy ellene lehetett szavazni. Hasonlóan valamennyi tanácsnál a tanács tagjai egy-egy listán indultak.

A tanácsoknál 1954-ben, az országgyűlési képviselőknél 1967-ben tértünk át a területi alapokon álló egyéni választókerületi rendszerre. Eszerint minden egyes országgyűlési képviselő és tanácsstag választókerülete meghatározott területre terjed ki: a képviselőknél városokra, városrészekre, községekre, a tanácsstagoknál a település meghatározott részére. E választókerületen belül tartanak az országgyűlési képviselők, illetőleg a tanácsstagok szoros és folyamatos kapcsolatot választóikkal, így lehetséges, hogy választóiktól feladataik vitelére megbízást

kapnak, munkájuk teljesítéséről beszámolnak és indokolt esetben lehet élni a visszahívás jogával is.

Jelentős változások voltak a választások demokratizmusának következetesebb kibontása érdekében a jelöltek állítását illetően is. Egyrészt a különböző, az országos és helyi érdekek képviselésének eredményesebbé tételére, másrészt a jelölt személyének kedvezőbb megválasztására a jelölés a választópolgár, illetőleg a jelölőgyűlés és a népfront együttes jogává vált (1967-től). Korábban ez kizárólag a népfront joga volt. Egy választókerületben több jelölt állításának lehetősége is megnyílt 1971-től. Ez utóbbi következtében a választópolgároknak a szavazás alkalmával meg kell jelölniük, hogy a több jelölt közül kire adják szavazatukat, minden más szavazat érvénytelen.

A hatályos választójog legalapvetőbb szabályait az Alkotmány állapítja meg (VIII. fejezet), míg a választásokról az 1983. évi III. törvény (megjelent a Magyar Közlöny 1983. évi 60. számában) rendelkezik. E törvény rendezi a választójog, valamint a választási és visszahívási eljárás szabályait.

Az elmúlt évtizedben megerősödött a nemzeti egység, és a fejlett szocializmus építése egyre inkább igényli a szocialista demokratizmus továbbfejlesztését, a népképviselési testületek tevékenysége hatékonyságának növelését. Szükséges, hogy bővüljön az állampolgári jogok gyakorlásának a lehetősége, erősödjék a népképviselési testületek társadalompolitikai szerepe, egyszerűsödjék a választások előkészítése és lebonyolítása. Ezért az új törvény az országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választását a szocialista demokrácia továbbfejlesztése, a választási rendszer demokratizmusának szélesítése, a népképviselési testületek tevékenységének hatékonyabbá tétele, a választások előkészítésének és lebonyolításának egyszerűsítése érdekében a választási szabályokat korszerűen rendezi.

A törvény Első része (I. – III. fejezet) a választások alapelveivel, a választójoggal, Második része (IV. – XIII. fejezet) a választási, illetve a visszahívási eljárással foglalkozik.

A választójog rendezi a választások alapelveit, azt, hogy kinek van választójoga (aktív választói jog) és ki, milyen módon választható meg (passzív választói jog) országgyűlési képviselőnek, illetőleg tanácstagnak; melyek a megbízatás megszűnésének feltételei, közöttük hogyan alakul a visszahívás joga.

Az országgyűlési képviselőket, valamint a községi (nagyközségi, városi jogú nagyközségi), a városi (megyei városi) és a fővárosi kerületi (továbbiakban együtt: helyi) tanácstagokat választópolgárok általános, egyenlő és közvetlen választójog alapján, titkos szavazással választják.

A választójognak ebben a négy alapelvében, annak érvényesülésében teljesedik ki a választási rendszer demokratizmusa.

A választójog általánossága abban nyilvánul meg, hogy választói joga van minden nagykorú állampolgárnak, és mindenki, akinek választójoga van, megválasztható képviselővé, illetőleg tanácstaggá. A törvény azonban kirekeszti a választói jogból az elmebetegeket és akiket társadalomellenes magatartás miatt bírósági ítéletével kizár a szavazásból.

Nagykorú a 18. életévet betöltött személy, továbbá az a 14. életévet betöltött nő, illetőleg 16. életévet betöltött férfi, aki házasságot kötött — tekintet nélkül arra, hogy házassági kötelékben él-e.

Nincs választójoga annak:

- aki elmebeteg;
- akit a bíróság eltiltott a közügyektől;
- aki szabadságvesztés büntetését tölti vagy szigorított őrizetben van.

Elmebetegség megállapítása kizárólag az egészségügyi szervek szakmai véleményén alapul. Társadalomellenes magatartást tanúsítottak pedig kizárólag bírói ítélet alapján nem rendelkeznek választójoggal. Hazánkban a felszabadulás óta egyéb kizáró okok, ún. választási cenzusok nincsenek. Más körülmények miatt nem lehet kizárni senkit sem a választásokból. A kapitalista választásoknál ilyenek (nők, meghatározott vagyoni vagy előírt iskolai végzettséggel nem rendelkezők, egyhelyben lakást igazolni nem tudók, faj vagy a nemzetiség miatt megkülönböztetettek stb.) ismertek voltak, illetőleg egyes országokban ma is léteznek.

A *választójog egyenlősége* alapján a választáson minden szavazásra jogosult állampolgárnak egy szavazata van. Minden szavazat egyenlő. A kapitalista választójogban ismert olyan választási rendszer, amely egyeseknek két vagy több szavazatot adott. Az egyenlőség elvét sok országban ugyanis megsértik azzal, hogy a választókerületek nagysága szélsőségesen eltér egymástól (választási földrajz), néhány ezer vagy több tízezer választópolgár tartozik egy-egy választókerületbe (utóbiba általában munkáslakta választókerületek tartoznak). Nálunk az országgyűlési választókerületek kialakításánál általában 30 ezer lakost vesznek figyelembe, míg a tanácsai választókerületek kialakítása szintén a lakosságszámtól függ. A tanácsügyi választókerületek arányos kialakítását egyetlen szabály töri át — a társközségek lakossága érdekei hatékony képviselőtének elbírálása végett —, ugyanis közös tanácsok esetében valamennyi társközségben legalább 3–3 tanácsügyi választókerületet kell kialakítani.

A *választójog közvetlensége* nyilvánul meg abban, hogy a választópolgárok az országgyűlési képviselői és a helyi tanácsügyi választókerületekben, valamint a képviselők országos listáján közvetlenül a jelöltekre szavazhatnak. Kivéve a fővárosi és a megyei tanácsagoknál van közvetett választás, ugyanis e szervek tanácsagját a helyi tanács testületi ülésén választja meg. Így nálunk nem ismert az olyan elektoros választás, amikor a választópolgár az elektorra szavaz, aki a választók nevében vesz részt a képviselők megválasztásában (lásd: Amerikai Egyesült Államok elnökválasztását). Hasonlóan ismeretlen a kooptálás, amikor a megválasztott testület hív be képviselőket.

A *választás titkosságát* különböző törvényi előírások biztosítják: zárt fülkében szavazás, ahol a szavazás ideje alatt a szavazón kívül nem tartózkodhat senki sem; a szavazatok borítékba helyezési igénye; a lepecsételt szavazó urna, amelyet csak a szavazás befejezése után lehet felbontani; továbbá büntető szankciók védik a szavazás titkosságát.

Az országgyűlési képviselők és a tanácsagok *megbízatása* (mandátuma) megválasztásuktól számított 5 évre szól.

Nincs különbség a tekintetben, hogy az *országgyűlési képviselőket választókerületenként*, illetőleg *országos listán* választják. A választókerületenként és az országos választási listán megválasztott országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei általában azonosak.

A *helyi tanácsagokat választókerületenként választják*. A községi közös tanácshoz tartozó nem székhely társközségekben a megválasztott

tanácsstag egyben a községi előjáróságnak is tagjává válik. Az előjáróság a társközség érdekeit képviseli a közös tanácsban; dönt a rendelkezésére álló anyagi eszközök felhasználásáról, illetőleg a hatáskörébe tartozó ügyekben, véleményezi a közös tanács döntését megelőzően a társközséget érintő döntéstervezeteket stb.

Az országgyűlési képviselő a tanácsstag tevékenységéről rendszeresen köteles beszámolni választóinak.

2. A választók nyilvántartása

Azokat a személyeket, akiknek választójoguk van — választópolgárok —, a helyi tanács végrehajtó bizottsága, állandó lakóhelyükön, nyilvántartásba veszi. Ez a nyilvántartásba vétel teremti meg a lehetőséget a választójog tényleges gyakorlására. A végrehajtó bizottság a rendelkezésére álló állami népszámlálási adatok alapján készíti el a választók nyilvántartását. Ehhez az Állami Népszámlálástartó Hivatal ad — számítógépen előállított — névjegyzéket.

A választók nyilvántartásába azokat a magyar állampolgárokat veszik fel, akik legkésőbb a választás napján betöltik 18. életévüket vagy házasságkötésük folytán váltak nagykorúvá.

Azokról a nagykorú személyekről, akiknek nincs választójoguk, a helyi tanács végrehajtó bizottsága szintén névsort készít, amelyben megjelöli azt a körülményt, amely az állampolgárt a választásból törvényesen kizárja.

A választók nyilvántartását úgy állítják össze, hogy az alkalmas legyen a választókerület, a szavazókör és a választópolgár azonosítására. A nyilvántartást a helyi tanács elnöke és végrehajtó bizottságának titkára hitelesíti.

A választók nyilvántartását a tanács hivatali helyiségében legalább 8 napra *közszemlére teszik*. A közszemlére tétel időpontját a helyben szokásos módon (hirdetés, hangos híradó stb.) kihirdetik.

A választók nyilvántartásának közszemlére tételével egyidejűleg írásban *értésítik* a tanácsi szervek a választópolgárokat a nyilvántartásba való felvételükről. Ez az értesítés egyidejűleg tartalmazza a választókerület és a szavazókör sorszámát, a szavazóhelyiség címét és a szavazás napját.

A választók nyilvántartásából való kihagyás vagy a nyilvántartásba való felvétel miatt (tehát, ha valakit kizáró ok ellenére felvettek a névjegyzékbe) bármely választópolgár — nem csak az érdekelt — a nyilvántartás közszemlére tételének időtartama alatt, a helyi tanács végrehajtó bizottságánál kifogást emelhet. Ha a végrehajtó bizottság a kifogást alaposnak tartja, a névjegyzékbe felvételt elrendeli és erről értesíti az érintett választópolgárt.

A helyi tanács végrehajtó bizottsága törli a választók nyilvántartásából azt, aki időközben meghalt, aki más választókerület nyilvántartásában már szerepel vagy abba felvételét kéri, illetőleg aki elvesztette választójogát.

3. Bíróság döntése a nyilvántartásba vételről

Az alaptalannak tartott kifogást a végrehajtó bizottság legkésőbb a beérkezést követő napon átteszi a helyi bírósághoz, Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bírósághoz (a továbbiakban: bíróság). *A bíróság a kifogásról* a beérkezéstől számított 3 napon belül, nemperes eljárásban, népi ülnökök közreműködésével határoz. A bíróság — szükség esetén — az érdekeltet meghallgatja. Ha a bíróság a kifogást alaposnak tartja, elrendeli a nyilvántartás kiigazítását, ellenkező esetben a kifogást elutasítja. A bíróság határozata ellen nincs helye jogorvoslatnak. A bíróság a határozatát meghozatala napján közli a helyi tanács végrehajtó bizottságával és azzal, aki a kifogást tette. Ha a bíróság a nyilvántartásba felvett személy törlését rendeli el, a határozatot vele is közölni kell.

Megjegyezzük, hogy a választók nyilvántartásával, a választójogsultság megállapításával és minden választással kapcsolatos eljárás illetékmentes.

A módosított, végleges választói nyilvántartást — a választás előtt 15 nappal — a helyi tanács, hivatali helységében, 3 napra ismételten közszemlére teszi.

4. Igazolással szavazás

Ha a választópolgár a nyilvántartás elkészítése után az állandó lakóhelyét megváltoztatja, az új lakóhely szerint illetékes tanács végrehajtó bizottságától vagy a szavazatszedő bizottságtól kérheti a választók nyilvánvántartásába való felvételét. A kérelemhez csatolni kell a korábbi lakóhely szerint illetékes tanács végrehajtó bizottságának igazolását arról, hogy kérelmező a választók nyilvántartásában szerepelt, de onnan törlték. Az igazolás és a személyi igazolvány alapján az új lakóhely szerint illetékes helyi tanács végrehajtó bizottsága, vagy a választás napján a szavazatszedő bizottság, a választópolgárt a választók nyilvántartásába felveszi.

Az a választópolgár, aki az állandó lakóhelyétől a választás napján távol van, szintén az állandó lakóhelye szerint illetékes helyi tanács végrehajtó bizottságának igazolása alapján kérheti az ideiglenes lakóhelyén, illetőleg tartózkodási helyén a helyi tanács végrehajtó bizottságától vagy a szavazatszedő bizottságtól, hogy vegyék fel a választók nyilvántartásába. Ezzel az igazolással azonban csak az országos választási listára lehet szavazni, tehát ideiglenes tartózkodási helyen a választópolgár csak egy szavazólapot — a képviselők országos listáját — kap.

5. A választókerületek

A választás általában területi alapon kialakított, egyéni választókerületekben történik. Minden országgyűlési választókerületben egy országgyűlési képviselőt, minden tanácsi választókerületben egy tanácstagot választanak.

Az országgyűlési választókerületek számát, területét, székhelyét és sorszámát az Elnöki Tanács állapítja meg. Az országgyűlési választókerületeket a főváros és a megye területén belül úgy alakítja ki az Elnöki Tanács, hogy ezáltal a választójog egyenlősége érvényesüljön. Ennek megfelelően mintegy 30 000 lakos választ egy képviselőt.

A helyi tanácsi választókerületek számát a helyi tanács állapítja meg. Ennek alapján a helyi tanács végrehajtó bizottsága határozza meg az egyes tanácstagi választókerületek területi beosztását és sorszámát. A tanács a választókerületek számát az állandó lakosok számával arányo-

san határozza meg, méghozzá úgy, hogy a városokban és a fővárosi kerületekben legalább 31, az önálló tanácsú községekben legalább 11 választókerület legyen.

A községi közös tanácsba községenként legalább 3 tanácstagot kell választani. A községi közös tanács tagjai számának megállapításánál ügyelnek arra, hogy a tanácstagok száma legalább 11 legyen, továbbá, a közös tanácshoz tartozó községek lakosságszámát együttesen veszik figyelembe.

A tanácsi választókerületek számának kialakításánál a felső határ a következő lehet:

- az 1000 vagy ennél kevesebb lakosú községben 21;
- az 1000 – 5000 lakosú községben 31;
- az 5000 – 10 000 lakosú városban és községben 35;
- a 10 000 – 20 000 lakosú városban és községben 45;
- a 20 000-en felüli lakosú községben 51;
- a 20 000 és 50 000 lakosú városban és fővárosi kerületben 61;
- az 50 000 és 150 000 lakosú városban és fővárosi kerületben 81;
- a 150 000-en felüli lakosú városokban és a fővárosi kerületekben 111.

A helyi tanácsi választókerületek legkisebb és legmagasabb számának megállapításával, valamint a fent megjelölt nagyságrendnek figyelembevételével a különböző jellegű (községi, városi), illetőleg nagyságú települések helyi tanácsai közötti arányosság érvényesülhet. Egyben az új törvény ezekkel a keretekkel lehetővé teszi az eddigi tanácsági szám mintegy egynegyede csökkentését és ezzel a munkaképesebb tanácstestületek alakulását.

Az országgyűlési és tanácsi választókerületek területi beosztását a választás kitűzésétől számított 10 napon belül közzéteszik.

6. A szavazókörök

A választás kitűzésétől számított 10 napon belül a szavazás lebonyolítására szavazóköröket alakít ki a helyi tanács végrehajtó bizottsága. A szavazókörök számát és területi beosztását úgy állapítják meg, hogy egy szavazókörre általában 600 – 1000 választópolgár jusson. Minden

községben legalább egy szavazókör működik. A szavazókörök kialakításánál a tanács végrehajtó bizottsága figyelemmel van a külterületi lakott helyekre, a tanyavilágra stb. is, és ezeken a helyeken kisebb szavazóköröket alakít ki. A szavazókör területének megállapításánál arra is ügyelnek, hogy egy szavazókörbe egy vagy több tanácsi választókerület teljes területe beletartozzék. Ha a községben, városban, fővárosi kerületben több szavazókör van, a szavazókörök sorszámot kapnak.

7. A választási szervek

A választójog demokratizmusának hatékony érvényesülése végett a választások előkészítésében és a szavazás lebonyolításában, az eredmények megállapításában társadalmi munkások vesznek részt, akik e célra létrehozott szervezetben fejtik ki munkájukat.

A választások és a szavazás lebonyolításában társadalmi közreműködőkkel alakult szervek: választási elnökségek és szavazatszedő bizottságok (a továbbiakban együttesen: választási szervek). Ezek feladatai:

- ellenőrzik a választás törvényességét, szükség esetén intézkednek a törvényes rend helyreállításáról;
- közreműködnek a választások megszervezésében és lebonyolításában;
- nyilvántartják az országgyűlési képviselőjelölteket.

A választási szervek megbízatása az Országgyűlés, illetőleg a tanácsok megbízatásának idejére, azaz öt évre szól.

Az országos feladatok ellátására az Országos Választási Elnökség, míg a területi és a helyi feladatok ellátására fővárosi, megyei, városi, fővárosi kerületi és községi választási elnökség, szavazókörönként pedig szavazatszedő bizottság működik.

A választási elnökségek a választás kitűzésétől számított húsz napon belül, a szavazatszedő bizottságok a választás napja előtt legalább tíz nappal alakulnak meg. A közös tanácshoz tartozó társközségekben egyetlen közös választási elnökség jön létre.

A választási szervnek csak választópolgár lehet a tagja. Az országgyűlési képviselőjelölt és a tanácsstagjelölt nem lehet tagja annak a vá-

lasztási szervnek, amelynek működési területén jelölték. A választási szerv tagjának megbízatása megszűnik lemondással, a megbízatásnak érdemtelenség miatt történő visszavonásával, a választási szerv tagjának halálával és a választási szervet megbízó tanácsnak az igazgatási terület megváltozása folytán bekövetkező megszűnésével.

Így az egyes bizottságok a választási előkészületektől kezdve, a megválasztottak mandátumának lejártáig, az esetleges időközi választásoknál is ellátják feladatukat. Ha a választási szerv tagja a feladatának ellátásában akadályozva van, a Hazafias Népfront illetékes bizottsága az adott választásban (időközi választásban) való közreműködés igényével helyettest bíz meg.

A választási szerv a működésének tartama alatt hatóságnak, a választási szerv tagja pedig hivatalos személynek minősül.

Az Országos Választási Elnökség tizenegy, a többi választási elnökség és a szavazatszedő bizottság öt tagból áll. A választási szerv az alakuló ülésén tagjai közül elnököt és titkárt, az Országos Választási Elnökség elnökhelyettest is választ.

Az Országos Választási Elnökség elnökének, elnökhelyettesének, titkárának és tagjainak nevét a Magyar Közlönyben, valamint a napilapokban közzéteszik.

A választási elnökség elnökének, titkárának és tagjainak nevét a tanács hivatali helyiségében — az országgyűlési választókerület székhelyén működő községi vagy városi választási elnökség elnökének, titkárának és tagjainak nevét a működési területéhez tartozó községi tanács hivatali helyiségében is — közzemlére teszik.

Az Országos Választási Elnökség tagjait a Hazafias Népfront Országos Tanácsa bízza meg; tagjai — miután megbízásukat az Elnöki Tanács megerősítette — esküt tesznek az Elnöki Tanács elnöke előtt.

A többi választási szerv tagjait a Hazafias Népfront illetékes bizottsága bízza meg. E választási szervek tagjai — miután megbízásukat az illetékes tanács végrehajtó bizottsága megerősítette — a tanácselnök előtt esküt tesznek.

A választási szervek határozatainak érvényességéhez a tagok többségének jelenléte és a jelenlevők többségének szavazata szükséges. Szavazategyenlőség esetén az elnök, távollétében a titkár szavazata dönt.

a) Az Országos Választási Elnökség feladatai

Az Országos Választási Elnökség

- elfogadja a képviselőjelölteket és nyilvánosságra hozza az erről szóló döntését;
- dönt azokról a kifogásokról, amelyeket az országgyűlési választókerület székhelyén működő helyi választási elnökségnek a képviselőválasztás során végzett tevékenységével kapcsolatban nyújtottak be;
- közlésezi a választás országos eredményét;
- pótválasztást tűz ki az országgyűlési választókerületekben;
- kiadja az országos választási listán megválasztott képviselőknek a megbírólevelet;
- beszámol az Országgyűlésnek a választás országos lefolyásáról.

b) A fővárosi, megyei választási elnökség feladatai

A fővárosi és a megyei választási elnökség:

- közlésezi az országgyűlési választási hirdetményeket;
- megállapítja és közlésezi a fővárosi, megyei tanácsstagok választásának eredményét;
- közreműködik a helyi tanácsi választás eredményének megállapításában;
- dönt a helyi választási elnökség olyan intézkedése elleni kifogásról, amelyet a tanácsstagjelölt el nem fogadása miatt emeltek;
- beszámol a fővárosi, megyei tanácsnak a választás fővárosi, megyei lefolyásáról.

c) A helyi választási elnökség feladatai

A községi, nagyközségi, megyei városi, városi, városi jogú nagyközségi, fővárosi kerületi választási elnökség (a továbbiakban együtt: helyi választási elnökség):

- dönt a tanácsstagjelöltek elfogadásáról, nyilvántartásba veszi és közlésezi a jelöltek nevét;
- elbírálja a jelölőgyűlés lefolytatásával kapcsolatban emelt kifogást;

– gondoskodik a tanácsi választási hirdetmények elkészítéséről és közzétételéről, továbbá az elfogadott jelöltek nevének a szavazólapokon való feltüntetéséről;

– megállapítja és nyilvántartja a tanácsi választókerületek választási eredményét;

– elbírálja azt a kifogást, amelyet a szavazatszedő bizottságnak a szavazás tartama alatt tett intézkedése vagy a tanácsi választásnál a szavazás eredményével kapcsolatos határozata ellen emeltek;

– megállapítja a tanácsi választás összesített eredményét;

– pótválasztást tűz ki;

– kiadja a megválasztott helyi tanácstagnak a megbízólevelet, illetőleg a megválasztott póttanácstagnak a megválasztásról szóló értesítést;

– lebonyolítja a tanács tag visszahívásáról döntő szavazást;

– beszámol a helyi tanácsnak a választás helyi lefolyásáról.

További feladatai vannak annak a helyi választási elnökségnek, amelynek működési területén van az országgyűlési választókerület székhelye. Az ilyen helyi választási elnökség feladata még

– az országgyűlési képviselői jelölőgyűlés lefolytatásával kapcsolatban emelt kifogások elbírálása;

– elbírálja azt a kifogást, amelyet a szavazatszedő bizottságnak az országgyűlési képviselőválasztás szavazási eredményével kapcsolatos határozata ellen emeltek;

– megállapítja az országgyűlési választókerület választási eredményét;

– kiadja a megválasztott országgyűlési képviselőnek a megbízólevelet, illetőleg a pótképviselőnek a megválasztásáról szóló értesítést;

– lebonyolítja az országgyűlési képviselő visszahívásáról döntő szavazást.

d) A szavazatszedő bizottság feladatai

A szavazatszedő bizottság közreműködésével bonyolítják le a szavazást, ennek keretében

– átveszi a helyi tanács végrehajtó bizottságától a szavazáshoz szükséges nyomtatványokat;

– levezeti a szavazást, gondoskodik a szavazás törvényességéről és zavartalanságáról;

- megállapítja a szavazókörben a szavazás eredményét;
- továbbítja a szavazási jegyzőkönyvet a helyi választási elnökséghez.

8. A jelölés

A választások kiemelkedő mozzanata, azok demokratizmusának egyik alapvető jellemzője az országgyűlési képviselő- és tanácstagjelöltek jelölése. Jelentőségét növeli, hogy az új rendelkezés, a kötelező kettős jelölés miatt megnőtt a szerepe. Mind az országgyűlési képviselők, mind a helyi tanácstagok jelölési joga a választópolgárok jelölőgyűlését illeti.

Minden országgyűlési és minden tanácstagi választókerületben legalább két személyt kell jelölni, illetőleg kettőnél több jelölt is állítható.

A többes jelölés kötelező bevezetése magával hozza azt az igényt, hogy a választópolgárok a jelöltet jobban megismerhessék; tisztában legyenek a jelölt személyével, életútjának alakulásával, a közügyekben jártasságával, tudjanak a népfront programja alapján álló egyéni nézeteiről, elgondolásairól, terveiről. Annak érdekében, hogy a jelöltek a választást megelőzően tevékenységüket, elképzeléseiket választóikkal megismertethessék, részükre gyűlések szervezhetők.

A jelölőgyűléseket a Hazafias Népfront bizottságai szervezik a Hazafias Népfrontba tömörült politikai, társadalmi, érdekképviselői szervek bevonásával.

A jelölőgyűléseken a választókerület lakosai és a választókerület területén levő vállalatok, szövetkezetek, hivatalok, intézmények — az egyszerűség kedvéért a továbbiakban: munkahely — dolgozóinak képviselői vehetnek részt.

A jelöltekre javaslatot tehetnek a jelölőgyűlésen a Hazafias Népfront szervei, a politikai, társadalmi érdekképviselői szervek, a munkahelyek dolgozóinak képviselői és bármely választópolgár.

Az országgyűlési képviselő jelölése céljából választókerületenként két vagy több jelölőgyűlést tartanak. A korábbi jelölőgyűlésen elhangzott valamennyi jelölési javaslatot — ha a javasolt személy ott szavazatot kapott — a későbbi jelölőgyűlésen is szavazásra kell feltenni; lényegében valamennyi jelölőgyűlésen résztvevőkhöz képest

kell minden ajánlott személyre nézve elbírálni azt, hogy a szavazatok egyharmadát megkapta-e és ezzel képviselőjelöltnek tekinthető-e. A már megtartott jelölőgyűlést nem kell újból összehívni, ha a későbbi jelölőgyűlésen újabb jelöltet fogadtak el.

A helyi tanács tagjának jelölése céljából pedig tanácstagi választókerületenként egy jelölőgyűlést tartanak. Az olyan községben, ahol a lakosok száma ötszáznál nem több, a tanácstagi választókerületek jelöltjei összevont jelölőgyűlésen is jelölhetők.

A jelölés nyílt szavazással történik. A jelöltekre vonatkozó javaslatokat — elhangzásuk sorrendjében — egyenként kell szavazásra bocsátani. A jelölőgyűlésen részt vevő választópolgár több személyre is szavazhat, tehát akár mindegyik ajánlásra került személy jelölésére is szavazhat.

Országgyűlési képviselő-, illetőleg tanácstagjelöltek lesznek azok a személyek, akik a jelölőgyűlésen megjelent választópolgárok egyharmadának szavazatát megkapták.

A jelölőgyűlésről jegyzőkönyv készül, amely tartalmazza a gyűlés helyét, idejét, a jelenlevők számát, a jelöltek személyi adatait és az egyes jelöltekre adott szavazatok számát. A jegyzőkönyvet a jelölőgyűlés elnökségének elnöke és az általa kijelölt két jelenlevő (elnökségi tag) írja alá. A jelölőgyűlés elnöksége a jegyzőkönyvet országgyűlési képviselőjelölt esetén a Hazafias Népfront fővárosi, illetőleg megyei bizottságához, tanácstagjelölt esetén a Hazafias Népfront helyi bizottságához küldi meg.

A jelölések demokratizmusának egyik garanciája, hogy a jelölőgyűlés lefolytatásával kapcsolatban bármely választópolgár kifogást emelhet. A kifogást a jelölőgyűlés megtartásától számított három napon belül a helyi választási elnökséghez, országgyűlési képviselő jelölése esetén a választókerület székhelyén működő helyi választási elnökséghez lehet benyújtani, ami — mivel a kifogást társadalmi szerv bírálja el — szintén a demokratizmus erősítését segíti elő. Az illetékes választási szerv a kifogást haladéktalanul elbírálja, és véglegesen határoz.

A Hazafias Népfront fővárosi és megyei bizottsága az országgyűlési képviselőjelöltek névsorát a választás napja előtt legalább húsz nappal megküldi a Hazafias Népfront Országos Tanácsának, amely az országgyűlési képviselőjelöltek névsorát az Országos Választási Elnökséghez nyújtja be. Ugyanazt a személyt csak egy országgyűlési választókerületben lehet jelöltként bejelenteni. Nem jelölhető országgyűlési választókerületben az, akit az országos választási listán jelöltek. A bejelentést írásban kell megtenni, és csatolni kell hozzá a képviselőjelöltek nyilatkozatát arról, hogy a Hazafias Népfront programját és a jelölést elfogadják. A nyilatkozat arról, hogy a jelöltek a Hazafias Népfront programját magukénak vallják, kifejezi a szocialista nemzeti egységhez tartozást.

Ha a jelölés megfelel a törvényes követelményeknek, a képviselőjelöltet az Országos Választási Elnökség elfogadja. Ha nincs két elfogadott jelölt valamelyik választókerületben, ott hét napon belül új jelölőgyűlést tartanak.

Az Országos Választási Elnökség az elfogadott jelöltek névsorát a fővárosi, illetőleg megyei választási elnökségnek küldi meg, amely arról a Hazafias Népfront fővárosi, illetőleg megyei bizottságát és az illetékes országgyűlési választókerület székhelyén működő helyi választási elnökséget értesíti. A fővárosi, illetőleg a megyei választási elnökség az országgyűlési képviselőjelöltek nevét és foglalkozását a választás napja előtt legalább tíz nappal közzéteszi, hirdetmények, illetőleg a helyi sajtó útján.

A tanácstag jelölőgyűléseken jelölt személyeket a Hazafias Népfront helyi bizottsága a választás napja előtt legalább húsz nappal bejelenti a helyi választási elnökségnek. Ugyanazt a személyt csak egy helyi tanácsi választókerületben lehet jelöltként bejelenteni. A bejelentéshez csatolják a jelöltek nyilatkozatát arról, hogy a Hazafias Népfront programját és a jelölést elfogadják.

A helyi választási elnökség a jelöltek elfogadásáról a bejelentés napján dönt, és arról haladéktalanul értesíti a Hazafias Népfront helyi bizottságát. Ha a helyi választási elnökség a jelöltet nem fogadta el, mert a jelölés nem felel meg a törvényes követelményeknek, a Hazafias Népfront helyi bizottsága három napon belül kifogást emelhet a fővárosi, illetőleg a megyei választási elnökségnél, amely a kifogást

haladéktalanul elbírálja és véglegesen határoz. Ha nincs két elfogadott jelölt a választókerületben, hét napon belül új jelölőgyűlést kell tartani.

A tanácsstagjelöltek nevét és foglalkozását — a választás napja előtt legalább tíz nappal — a helyi választási elnökség, általában hirdetmény útján, közzéteszi.

10. Az országos választási lista

Az 1985. évi választások alkalmával az egyéni választókerületi rendszer fenntartásával, a területi érdekek mellett a társadalomban jelentkező más érdekek képviselőit országos listán is választanak országgyűlési képviselőket. Az országos listán megválasztandó képviselők számát — az általános választások kitűzésével egyidőben — az Elnöki Tanács állapítja meg és teszi közzé.

Az országos listán megválasztott képviselők ugyanolyan jogú tagjai az Országgyűlésnek, mint akiket egyéni választókerületben választottak meg.

Az országos választási listán az országgyűlési választókerületek mintegy tíz százalékának megfelelő számú képviselő jelölésére kerül sor.

Az országos választási listára a Hazafias Népfront Országos Tanácsa állítja a jelölteket, a Hazafias Népfrontba tömörült politikai, társadalmi és érdekképviselői szervek javaslatai alapján. A választási listára csak annyi jelöltet vesznek fel, ahány képviselőt lehet választani.

A Hazafias Népfront Országos Tanácsa az országos listán induló képviselőjelöltek névjegyzékét a választás napja előtt legalább harminc nappal az Országos Választási Elnökséghez nyújtja be. Az Országos Választási Elnökség az országos listán elfogadott jelöltek névsorát megküldi a Hazafias Népfront Országos Tanácsának, és a választás napja előtt legalább tíz nappal közzéteszi.

Az országos választási listára szavazni valamennyi jelölt nevének meghagyásával lehet. Egy jelölt elleni szavazat az, ha valakinek a nevét áthúzták.

Az országos választási listán megválasztott országgyűlési képviselő

az a jelölt, aki országosan az összes érvényes szavazatnak több mint a felét megkapta, feltéve, hogy az ország összes választópolgárának több mint a fele szavazott.

Az országos választási listán megválasztott képviselő visszahívásáról az országgyűlés – a Hazafias Népfront Országos Tanácsának javaslatára – dönt.

11. A szavazás

Az Országgyűlés, illetőleg a tanácsok megbízatásának lejártától számított három hónapon belül választást kell tartani. Az országgyűlési képviselők és a tanácstagok választását az Elnöki Tanács legalább kilencven nappal a választás napja előtt tűzi ki.

A választás napja előtt legalább tíz nappal a helyi választási elnökség választási hirdetményt tesz közzé. A hirdetmény tartalmazza a választás napját, a szavazás kezdetének és befejezésének időpontját, a szavazókörök sorszámát és területi beosztását, a szavazóhelyiségek megjelölését, továbbá azt, hogy az egyes szavazókörökben mely választókerületek választói szavaznak. A hirdetményben a választók figyelmét felhívják arra is, hogy a szavazáskor a személyi igazolványukat mutassák be.

Mindenki csak személyesen szavazhat. Szavazni a választópolgár állandó lakóhelyének (igazolással ideiglenes lakóhelyének vagy tartózkodási helyének) megfelelő szavazókörben lehet. A szavazatszedő bizottságnak legalább két tagja az egészségi állapota vagy idős kora miatt mozgásban gátolt választópolgárt, kérésére, szavazásának lehetővé tétele céljából felkeresi (ügynevezett vándor urnával szavazás).

Szavazni a szavazás napján 6 órától 18 óráig lehet. A szavazatszedő bizottság a szavazást 18 óra előtt befejezettnek nyilváníthatja, ha a választók nyilvántartásába felvett valamennyi választópolgár szavazott.

Ha a helyi körülmények indokolják, a helyi választási elnökség elrendelheti, hogy a szavazás 5 órakor kezdődjék. A szavazatszedő bizottság pedig elrendelheti azt – ha minden választópolgár még nem szavazott le –, hogy a szavazás 19 óráig tartson.

A fővárosi kerületekben, a városokban, valamint az üdülőhelynek minősített és a turistaforgalmú községekben – az igazolással történő szavazás elősegítése végett – a helyi választási elnökség kijelöl egy

szavazókört, ahol a szavazás akkor is 18 óráig tart, ha a választók nyilvántartásába felvett valamennyi választópolgár már szavazott. A megyei választási elnökség állapítja meg, hogy e szabály alkalmazása szempontjából melyik község minősül üdülőhelynek, illetőleg turistaforgalmú helynek.

Minden szavazóhelyiségben — a szavazás titkossága érdekében — legalább két szavazófülkét kell kialakítani. A szavazás titkosságát a vándor urnával történő szavazás esetén is biztosítani kell (pl. a választópolgár szavazásának időpontjában a szavazatszedő bizottság tagjai másik szobában tartózkodnak).

Minden szavazóhelyiségben a szavazás céljára két vagy több urnát kell felállítani. Az urnákat úgy kell lezárni, hogy azokból a zár felnyitása, a pecsét feltörése vagy az urna szétszedése nélkül ne lehessen szavazólapot eltávolítani. A szavazatszedő bizottság az urnák állapotát a szavazás megkezdése előtt megvizsgálja és annak eredményét feltünteti a szavazási jegyzőkönyvben.

A szavazatszedő bizottság elnöke felelős azért, hogy a szavazás napján a szavazóhelyiségben és környékén a rendet fenntartsák. A szavazatszedő bizottság elnökének a rend fenntartására tett intézkedése mindenkre kötelező. Az a korábbi rendelkezés, amely szerint az előző választások alkalmával a szavazás időszakában szesztilalom volt, megszűnt.

A szavazás ideje alatt a szavazóhelyiségben nem szabad választási agitációt kifejteni.

A szavazóhelyiségben az Országos Választási Elnökségnek, az illetékes választási elnökségeknek és a szavazatszedő bizottságnak a tagjain, az e szervekhez beosztott dolgozókon, a Hazafias Népfront és a sajtó igazolással ellátott megbízottain kívül senki sem tartózkodhat hosszabb ideig, mint amennyi a szavazáshoz szükséges.

A helyi választási elnökségnél kifogást lehet emelni a szavazatszedő bizottságnak a szavazás ideje alatt hozott határozata vagy intézkedése ellen, továbbá helyi tanácstag választása esetén a szavazás eredményének megállapításával kapcsolatban. Országgyűlési képviselőválasztás esetén az országgyűlési választókerület székhelyén működő helyi választási elnökségnél lehet kifogást emelni a szavazatszedő bizottság olyan határozata ellen, amely a szavazás eredményének megállapításával kapcsolatos. A kifogást az illetékes választási elnökség haladéktalanul elbírálja, és véglegesen határoz.

Szavazni a hivatalos szavazólapokkal lehet. A szavazólapon a választókerület száma és — ábécé sorrendben — a nyilvántartásba vett jelöltek neve van feltüntetve.

A választópolgárok érkezésük sorrendjében szavaznak. Az szavazhat, aki a választókerületben a választók nyilvántartásában szerepel. A szavazatszedő bizottság megállapítja a szavazó személyazonosságát és azt, hogy a választók nyilvántartásában szerepel-e.

A szavazatszedő bizottság visszautasítja azt a választópolgárt, aki nem tudja személyazonosságát megfelelően igazolni. A visszautasítottokról a szavazatszedő bizottság elnöke jegyzéket vezet. A visszautasított választópolgár is szavazhat, ha a szavazás lezárása előtt a személyazonosságát igazolja.

Ha a szavazásnak nincs akadálya, a bizottság elnöke átadja a szavazónak a szavazólapokat és szükség esetén megmagyarázza a szavazás módját. Ezt követően a választópolgárnak három szavazólapot adnak át: az országgyűlési választókerület jelöltjére, a tanácstagi választókerület jelöltjére és az országgyűlési képviselő listán felsorolt jelöltekre szavazás céljából. Az ideiglenes tartózkodási helyen szavazó csak egy szavazólapot kap kizárólag az országgyűlési képviselő listán jelöltekre történő szavazás céljára.

A jelöltre szavazni a szavazólapon — a már bevált módon — a jelölt nevének meghagyásával lehet. A jelölt ellen szavazni pedig nevének áthúzásával lehet. A két vagy több jelölt miatt viszont gondosan ügyelni kell arra, hogy feltétlenül valaki (valakik) ellen kell szavazni és ezért két jelölt esetén egy nevet ki kell húzni, ha pedig kettőnél több jelölt neve szerepel a szavazólapon, csak egy nevet — akire kíván szavazni — lehet meghagyni.

Érvénytelen az a szavazat, amelyet nem a hivatalos szavazólapon adtak le vagy amelyből nem lehet megállapítani, hogy a szavazó kire szavazott. Az országgyűlési és a tanácsai választókerületben az a szavazat is érvénytelen, amelyen a választópolgár egynél több jelölt nevét hagyta meg, tehát annak (azoknak) a nevét, akire (akikre) nem kívánt szavazni a választópolgár, nem húzta át. Arról, hogy a szavazat érvényes-e, a szavazatszedő bizottság véglegesen határoz.

A szavazás a szavazófülkében történik. A szavazó az elhatározását tartalmazó szavazólapokat borítékba teszi, és a szavazatszedő bizottság előtt az urnába helyezi. A szavazás ideje alatt csak a szavazó tartózkodhat a szavazófülkében. Az a szavazó azonban, aki nem tud

olvasni vagy akit testi fogyatékosága akadályoz a szavazásban, más választópolgár segítségét veheti igénybe.

A szavazás megtörténtét a szavazatszedő bizottság feltünteti a választók nyilvántartásában.

12. *A szavazatok összeszámlálása*

A szavazásra meghatározott idő elteltével a szavazatszedő bizottság elnöke a szavazóhelyiséget bezáratja. Azok a választópolgárok, akik a szavazóhelyiségben vagy az előtérben tartózkodnak, még szavazhatnak. Ezután a szavazatszedő bizottság a szavazást lezárja. A szavazás lezárása után szavazatot nem szabad elfogadni.

A szavazás lezárása után a szavazatszedő bizottság felbontja az urnákat, szétválogatja az urnába helyezett szavazólapokat, számukat' összehasonlítja a választók nyilvántartásában megjelölt szavazók számával, majd összeszámlálja a leadott érvényes és érvénytelen szavazatokat.

A szavazatok összeszámlálása alatt a szavazóhelyiségben a szavazatszedő bizottság tagjain kívül csak az Országos Választási Elnökségnek és az illetékes választási elnökségnek a tagjai, az e szervekhez beosztott dolgozók, továbbá a Hazafias Népfront és a sajtó igazolással ellátott megbízottai tartózkodhatnak.

A szavazatszedő bizottság a szavazásról és a szavazatok összeszámlálásáról választókerületenként két példányban jegyzőkönyvet készít, amelyet a szavazatszedő bizottság tagjai aláírnak.

A jegyzőkönyv aláírása után a szavazatszedő bizottság elnöke a jegyzőkönyv egy példányát azonnal megküldi a helyi választási elnökségnek. A jegyzőkönyv másik példányát, a felhasznált és felhasználatlan szavazólapokat, a választók nyilvántartását és a többi választási iratot megőrzésre — lepecsételt csomagban — a helyi tanács végrehajtó bizottságához küldik meg.

13. A választás eredményének megállapítása

A szavazatszedő bizottság által megküldött jegyzőkönyvek alapján az országgyűlési választókerület székhelyén működő helyi választási elnökség megállapítja az országgyűlési választókerületnek, az illetékes helyi választási elnökség pedig a tanácsi választókerületnek a választási eredményét.

A választókerület megválasztott országgyűlési képviselője, illetőleg tanácstagja az a jelölt, aki az összes érvényes szavazatnak több mint a felét megkapta, feltéve, hogy a választókerületben az összes választópolgárnak több mint a fele szavazott.

A választókerület választási eredményének a megállapításánál az illetékes választási elnökség tagjain kívül csak az Országos Választási Elnökségnek és az illetékes fővárosi, megyei választási elnökségnek a tagjai, az e szervekhez beosztott dolgozók, továbbá a Hazafias Népfront és a sajtó igazolással ellátott megbízottai lehetnek jelen.

A választókerület választási eredményének megállapításáról jegyzőkönyvet készítenek, amelyet a választási elnökség tagjai aláírnak. Az országgyűlési választókerület székhelyén működő helyi választási elnökség a választási jegyzőkönyvet azonnal megküldi a fővárosi, illetőleg a megyei választási elnökségnek.

A fővárosi, illetőleg a megyei választási elnökség a választási jegyzőkönyvek alapján az országos választási listára történt szavazás eredményét összesíti, és azt, valamint az egyes országgyűlési választókerületek szavazási eredményéről készült választási jegyzőkönyveket megküldi az Országos Választási Elnökségnek.

A választás országos eredményét az Országos Választási Elnökség állapítja meg és teszi közzé.

A megbízólevelet a választókerületben megválasztott képviselőnek az országgyűlési választókerület székhelyén működő helyi választási elnökség, az országos választási listán megválasztott képviselőnek az Országos Választási Elnökség adja át.

Az országgyűlési képviselő megválasztásának érvényességéről — kifogás esetén — az Országgyűlés határoz.

A helyi választási elnökség — a választókerületi választási jegyzőkönyvek alapján — a területére vonatkozóan megállapítja a tanács-tagok választásának eredményét, és erről jegyzőkönyvet készít, amelyet a választási elnökség tagjai aláírnak. A jegyzőkönyvet és a

többi választási iratot az illetékes helyi tanács végrehajtó bizottságának adják át.

A fővárosi és a megyei választási elnökség, a helyi választási elnökségek jegyzőkönyvei alapján, megállapítja — a működési területére vonatkozóan — a tanácstagok választásának összesített végeredményét, és erről két példányban jegyzőkönyvet készít, amelyet a tagjai aláírnak. A fővárosi és a megyei választási elnökség az összesített végeredményről szóló jegyzőkönyv egyik példányát azonnal továbbítja az Országos Választási Elnökségnek, a másik példányát — a beérkezett jegyzőkönyvekkel együtt — a fővárosi, illetőleg a megyei tanács végrehajtó bizottságának adja át.

14. Pótképviselő, póttanácstag

Az új választási törvény bevezeti a pótképviselő, a póttanácstag választás lehetőségét.

Az a jelölt, aki a választókerületben a megválasztott országgyűlési képviselő, illetőleg tanácstag mellett megkapja az összes érvényes szavazatnak legalább az egynegyedét, pótképviselő, illetőleg póttanácstag lesz.

A választók egynegyedének egy jelöltre leadott szavazata ugyanis azt jelenti, hogy a választókerületben a jelölt iránt jelentős a bizalom. Ezzel a bizalommal élve, ha valamilyen oknál fogva megszűnik a megválasztott képviselő, tanácstag megbízatása, a pótképviselő, póttanácstag bekerül a megürült választókerületbe képviselőként, tanácstagként, és így időközi választást nem kell tartani. Addig is segítheti azonban a pótképviselő, póttanácstag a képviselő, tanácstag munkáját; közéleti szerepkört vállalhat, kaphat ilyen irányú feladatokat.

15. Pótválasztás

Ha valamelyik választókerületben nem szavazott az összes választópolgárok több mint a fele, vagy egyik jelölt sem kapott az érvényes szavazatok felénél több szavazatot, az illetékes választási elnökség pótválasztást tűz ki, amelyet az első választástól számított tizenöt

napon belül tartanak meg. A pótválasztáson új jelölteket is lehet állítani.

A pótválasztás szabályai az általános választás előírásaival azonosak. Eltérően a választás általános szabályaitól a pótválasztáson azonban az lesz a megválasztott képviselő, illetőleg tanácstag, aki a legtöbb szavazatot kapta.

16. Időközi választás

Ha valamelyik országgyűlési, illetőleg tanácsi választókerület országgyűlési képviselő, illetőleg tanácstag nélkül marad, és a választókerületnek megválasztott pótképviselője, illetőleg póttanácstagja van, ők lépnek a megüresedett tisztségekbe. Ilyenkor részükre az országgyűlési képviselői, illetőleg tanácstagi megbízólevelet át kell adni.

Ha az országgyűlési képviselő és a tanácstag megbízatása megszűnik és nincs pótképviselő, illetőleg póttanácstag, időközi választást kell tartani.

Az országgyűlési képviselő és a tanácstag megbízatása megszűnik:

- az Országgyűlés megbízatásának lejártával vagy feloszlásának kimondásával;

- a tanács megbízatásának lejártával vagy feloszlásának kimondásával;

- összeférhetetlenség kimondásával;

- visszahívással;

- lemondással;

- a választójog elvesztésével;

- a képviselő, illetőleg a tanácstag halálával.

A tanácstag megbízatása megszűnik az igazgatási terület megváltoztatásával is, ha az a tanács megszűnésével jár együtt.

A pótképviselő, illetőleg a póttanácstag megbízatása – a visszahívás kivételével – szintén a fentiekben felsorolt esetekben szűnik meg.

Ha a választókerületnek nincs pótképviselője vagy póttanácstagja, az Országgyűlés, illetőleg a tanács megbízatásának idejére új képviselőt, illetőleg tanácstagot választanak. Az időközi választás eljárása azonos az általános választásokéval.

Időközi választást kell tartani akkor is, ha területváltozás következtében új tanács alakul, és az Elnöki Tanács az igazgatási egység

területén választást rendel el. Ha a tanácsot az Elnöki Tanács feloszlata, egyúttal új tanács választását tűzi ki.

Az időközi választás napját országgyűlési képviselőválasztás esetén az Elnöki Tanács, helyi tanács tag választása esetén a fővárosi, illetőleg a megyei tanács határozza meg.

Időközi választást szükség szerint, de évente általában egyszer tartanak.

Az országgyűlési képviselők és a helyi tanács tagok időközi választását ugyanazon a napon tartják. Ebben az esetben a fővárosi, illetőleg a megyei tanács végrehajtó bizottsága állapítja meg, hogy mely helyi választókerületekben kell időközi választást tartani.

Az időközi választást országgyűlési képviselő esetén az Elnöki Tanács, helyi tanács tag esetén a fővárosi, illetőleg a megyei tanács a választás napja előtt legalább negyvenöt nappal tűzi ki.

Az időközi választás kitűzését követő tíz napon belül közzéteszik azoknak a választókerületeknek a területi beosztását, amelyekben választást tartanak.

A választók nyilvántartását legalább tizenöt nappal az időközi választás napja előtt három napra a tanács hivatali helyiségében közzéteszik.

Az időközi választás napja előtt legalább tíz nappal jelenti be az országgyűlési választókerület jelöltjeit a Hazafias Népfront Országos Tanácsa az Országos Választási Elnökséghez, a helyi tanácsi választókerület jelöltjeit pedig a Hazafias Népfront helyi bizottsága a helyi választási elnökséghez.

Az időközi választás napját, a szavazás kezdetének és befejezésének időpontját, a szavazókörök sorszámát és területi beosztását, a szavazóhelyiségek megjelölését hirdetménnyel vagy egyéb módon, legkésőbb a választás napja előtt öt nappal közlik a választókkal. Ezzel egyidejűleg a lakosság tudomására hozzák a jelöltek nevét és foglalkozását.

17. Visszahívás

A visszahívás választási rendszerünk jelentős intézménye, amelyben a demokratizmus azzal nyilvánul meg, hogy ugyanazok hívhatják vissza az országgyűlési képviselőt, illetőleg a tanács tagot, akik megválasz-

tották, akik előtt munkájáról számot adni köteles. A választópolgárok az országgyűlési képviselőt és a tanácstagot — ha megbízatásának nem tesz eleget vagy arra méltatlanná vált — visszahívhatják. A visszahívás eljárása — néhány értelemszerűen eltérő megoldással — lényegében azonos a megválasztás eljárásával.

A visszahívásra az érintett választópolgárok legalább tíz százaléka, továbbá a választókerületben megválasztott országgyűlési képviselő esetén a Hazafias Népfront Országos Tanácsa, helyi tanács tag esetén a Hazafias Népfront helyi bizottsága tehet javaslatot az Elnöki Tanácsnak, illetőleg a helyi tanácsnak. A javaslat csak akkor tárgyalható, ha tartalmazza a visszahívás indokát. Az illetékes választási elnökség az érintett személyt és az érdekelt választópolgárokat tájékoztatja a visszahívási javaslatról és annak indokairól.

A visszahívásról a választópolgárok a szavazásra vonatkozó szabályok szerint — azok értelemszerű alkalmazásával — titkosan döntenek.

Az Elnöki Tanács, illetőleg a helyi tanács a visszahívási javaslat alapján — a javaslatnak az érintett személlyel való közlését, illetőleg az érintett állampolgárok tájékoztatását követő harminc nap eltelte utáni időpontra — kitűzi a visszahívásról döntő szavazás napját.

A szavazást az illetékes választási elnökség szervezi meg, és az eredményről jegyzőkönyvet készít, amelyet az Országgyűlésnek, illetőleg a helyi tanácsnak küld meg.

A visszahíváshoz a választópolgárok több mint a felének a szavazásban való részvétele szükséges, továbbá, hogy az érvényesen szavazóknak több mint a fele a visszahívás mellett döntsön.

18. A képviselő és a tanács tag jogi helyzete az igazgatási terület megváltozása esetén

Ha a helyi tanács működési területéhez tartozó valamelyik választókerület egész területét más helyi tanács működési területéhez csatolják, a választókerület tanács tagja annak a helyi tanácsnak lesz a tagja, amelyikhez a választókerületét átcsatolták. Ilyen esetben a következő általános választásokig a tanács tagok száma eltérhet az előzőekben jelzett kerettől.

Ha a választókerületnek egy részét csatolják át más helyi tanács működési területéhez, az ezt elrendelő szerv dönt arról, hogy a választókerület tanácstagja az eredeti választókerület területének átcsatolt vagy át nem csatolt részében — mint önálló választókerületben — lesz-e helyi tanácstag. A területátcsatolást elrendelő szerv dönt arról, hogy az eredeti választókerület területének tanácstag nélkül maradó részén — mint új önálló választókerületben — választást kell-e tartani vagy ezt a területet a szomszédos tanácstag választókerületéhez kell-e csatolni.

Ha területváltozás következtében új tanács alakul vagy a tanács megszűnik, az Elnöki Tanács határoz arról, hogy az igazgatási egység területén helyi, illetőleg fővárosi vagy megyei tanácstagválasztást kell-e tartani.

19. A fővárosi és a megyei tanácstagok választása

A fővárosi és a megyei tanács tagjait sajátos megoldással, a helyi tanácsok, közvetetten, titkos szavazással választják. A fővárosi és a megyei tanácstagok ugyanis elsősorban a helyi érdekeket képviselik a fővárosi, megyei tanácsban, ezért szükséges, hogy megbízatásukat a helyi tanácstól kapják. A fővárosi és a megyei tanács tagjává helyi tanácstag vagy más választópolgár választható meg. A jelölésnél azonban tekintetbe kell venni azt, hogy a fővárosi, illetőleg a megyei tanácstagok legalább kétharmada a helyi tanácstagok közül kerüljön ki.

A fővárosi tanácsba legfeljebb százötvenegy tanácstagot, a megyei tanácsba pedig — a lakosság és a helyi tanácsok számához igazodóan — legfeljebb százegy tanácstagot lehet választani. A fővárosi és a megyei tanácstagok számát az Elnöki Tanács állapítja meg. A helyi tanács a fővárosi, illetőleg a megyei tanács által megállapított számú fővárosi, megyei tanácstagot választ. Több községi tanács együtt is választhat egy megyei tanácstagot.

A fővárosi és a megyei tanácstagokat a helyi tanácsok tagjainak megválasztását követő harminc napon belül, általában a helyi tanács alakuló ülésén kell megválasztani.

A jelöltre a Hazafias Népfront fővárosi, illetőleg megyei bizottsága

tesz javaslatot, de saját tanácsának tagjai közül javaslatot tehet a helyi tanács bármely tagja is. A helyi tanácsok a fővárosi és a megyei tanácsba több jelöltet is állíthatnak, mint ahány tanácstagot választanak.

Fővárosi, illetőleg megyei tanácstagjelölt az lesz, aki a jelölő tanácsülésen megjelent helyi tanácstagok egyharmadának szavazatát megkapta, továbbá a Hazafias Népfront programját és a jelölést elfogadja. A jelölés nyílt szavazással történik.

A fővárosi és a megyei tanács tagja az a jelölt lesz, aki az őt megválasztó tanács tagjai számának felénél több szavazatot kapott. Ha egy helyi tanács több megyei tanácstagot választ és a helyi tanácstagok számának felénél több szavazatot több jelölt is kapott, mint ahány tanácstagot a helyi tanács megválaszthat, a fővárosi, illetőleg a megyei tanács tagjai azok lesznek, akik a legtöbb szavazatot kapták. Ha több községi tanács együtt választ egy megyei tanácstagot, minden községi tanácsnál külön szavaznak. Ilyen esetben a választás eredményét úgy kell megállapítani, hogy valamennyi szavazatot össze kell adni és az egyes jelöltekre adott összes szavazat számát kell az érintett helyi tanácstagok együttes számához viszonyítani.

A megválasztott fővárosi és megyei tanácstag részére a megbízólevelet a helyi tanács elnöke adja ki. A több községi tanács által együtt választott megyei tanácstag részére a megbízólevelet a tanácstag lakóhelye szerinti — ha pedig a tanácstag nem valamelyik érintett községben lakik, a megyei választási elnökség által kijelölt — községi tanácselnök adja ki.

Ha a megválasztáshoz szükséges szavazatot nem kapta meg annyi jelölt, mint ahány fővárosi, illetőleg megyei tanácstagot kell választani, a hiányzó tanácstag megválasztására új szavazást kell elrendelni. Ilyenkor új jelölt is állítható. Az ismételt szavazást haladéktalanul, de legkésőbb az első választástól számított nyolc napon belül meg kell tartani.

A fővárosi és a megyei tanácstag helyének megüresedése esetén az időközi választást a legközelebbi tanácsülésen, de legkésőbb a megüresedéstől számított hat hónapon belül kell megtartani. Nem változik a megyei, fővárosi tanácstag megbízatása, ha helyi tanács területét valamilyen érdekből átcsatolják. Természetesen ilyen esetben az új illetékes tanács előtt tartozik beszámolni a tanácstag, és annak munkájában vesz részt, mint fővárosi, megyei tanácstag. Ha a várost vagy községet más megyéhez csatolják, a városi, illetőleg községi tanács

által választott megyei tanács tag annak a megyei tanácsnak lesz a tagja, amelyikhez a várost, illetőleg a községet átcsatolták. Ha több községi tanács együtt választott egy megyei tanács tagot, az egyik községnek más megyéhez való átcsatolása esetén az átcsatolást elrendelő szerv dönt arról, hogy a megválasztott tanács tag a továbbiakban melyik tanácsnak lesz a tagja.

A fővárosi és a megyei tanács tag visszahívására a fővárosi, illetőleg a megyei tanács végrehajtó bizottsága, a Hazafias Népfront fővárosi, illetőleg megyei bizottsága vagy a tanács tagot megválasztó helyi tanács bármely tagja tehet javaslatot. A tanács tag visszahívásáról az őt megválasztó tanács — a választási szabályokat megfelelően alkalmazva — dönt.

IX. fejezet

A Magyar Népköztársaság címere, zászlaja és fővárosa

I. A Magyar Népköztársaság címere

A Magyar Népköztársaság címerének leírását az Alkotmány tartalmazza. Az erre vonatkozó hatályos szöveget az 1949. évi XX. törvényt módosító 1957. évi II. törvény állapította meg.

„74. §. A Magyar Népköztársaság címere: kétoldalt búzakoszorúval egybefogott világoskék mezőben álló, ívelt oldalú, piros-fehér-zöld színű pajzs. A búzakoszorút balról piros-fehér-zöld, jobbról vörös színű szalag fonja át. A pajzs fölött középen elhelyezett ötágú vörös csillag arany színű sugarakat bocsát a mezőre.”

A címer, a zászló olyan jelkép, amelyet magánszemélyek, vagy jogi személyek, így nemzetek a maguk sajátos jelképéül használnak. A szimbólumoknak is megvan a fejlődéstörténetük: a nemzeti jelvények alakulása összefüggésben áll a jelképezett ország történetének sorsdöntő mozzanataival, tükrözi a társadalmi, politikai változásokat.

A címer, amely meghatározott szabályok szerint szerkesztett speciális jelvény, a 12. században jelent meg általánosan Európa-szerte. A magyar címer kialakulásának, fejlődésének megismerésében – az Árpád-házi királyok pecsétjei mellett – kiemelkedő fontosságúak a pénzérmék. Ez utóbbiak jelentőségét növeli, hogy a királyi pecsét – melyet az uralkodás kezdetekor készítettek, s csak abban az esetben vésettek módosított formában újjá, ha elveszett, vagy tömeges hamisítás történt – esetenként csak nagyobb késéssel követte a királyság első évszázadainak gyors címerváltozásait. Az Árpád-házi királyok uralkodása idején évente kibocsátott új pénzekben a módosult címer azonnal ábrázolható volt.

1200 körül jelent meg a magyar királyi vagy országos címer – a ketős kereszt és a vágott (pólyás) pajzs – először pénzérmén, majd

Imre (1196–1204) és II. András (1205–1235) uralkodása idején a királyi pecséteken. A vágott címert igen sok változatban ismerjük. II. András 1221-es pecsétjén hét vágás látható, ami a vörös mezőben négy fehér pólyát eredményezett. A mezőben mindig a vörös és fehér szín szerepelt, esetenként azonban előfordult, hogy a színsorrend megcserélődött. A vágások száma legtöbbször nyolc. Az említett különbségek már II. Andrásnál, de még az Anjou uralkodók idejében is megfigyelhetők, s az azok előállításában közreműködő mesteremberek és heroldok (címerkivizsgálók) különféle ízlésének és felfogásának tulajdoníthatók. A 12–13. században – néhány kivételtől eltekintve – minden páros számú pólyán oroszlánok is láthatók.

Az Árpád-házi királyok uralkodása alatt váltakozva, néha párhuzamosan szerepel a kettős keresztet ábrázoló (vörös alapon ezüst kereszt) és a vágott címer. Ebben az időben még nincs külön országcímer: a király és az ország címere nem vált el egymástól. A 13. század végén a királyi család oldalági (nem trónörökös, nem trónkövetelő) tagjai a vágott címert használták. Adatok hiányában azonban nem tudjuk megállapítani, hogy Imre király vette-e fel ezt a címert, s ennek alapján vált családi címerre, vagy már korábban is ez volt a család címere.

A 13. század utolsó harmadától az Árpád-ház kihalásáig (1301) a kettős kereszt szerepelt állami címerként, s a vágásos családiként. Az Anjou uralkodók alatt a két címer közti különbség halványult, s akárcsak Zsigmond király (1387–1437) összetett nagypecsétjén, külön-külön pajzsban láthatjuk a kettős keresztet és a vágott pajzsot egy pecséten belül. Először I. Ulászló (1440–1444) pénzén szerepel egy pajzsban egyesítve a két címer, mely szörványos előfordulás után a 16. század második felétől válik ebben a formában a nemzet címerévé. Ekkorra az Árpád-házi királyok idején kialakult címer annyiban változott, hogy a pajzs jobb oldali mezejében a vágások száma állandósult: hétszer vágott mező alakult ki, mely négy vörös' és' négy fehér mezőből állt. A kettős kereszt, mely első megjelenésekor lebegő helyzetű, két alátámasztással bővült: először a zöld színű hármashalommal, majd a 16. század utolsó harmadára második alátámasztásként a koronával.

A külföld számára, mely a közjogi árnyalatokat nem érzékelt, már a 13. század végétől a vörös-fehér szín szerepelt mint magyar szín (pl. Bécsi Képes Krónika, vagy az 1369-ben készült zürichi címerterkercs is mint magyar színeket mutatja be).

A tárgyalt címer az úgynevezett kis címer, mely a magyar királyság anyorszáágát jelképezte. E mellett az úgynevezett királyi közép és nagy címerben külön-külön pajzsban ábrázolva váltakozó számú címerrel találkozunk. E címerek Magyarország társorszáágainak és tartományainak címerai voltak. A közép és a nagy címer tartalmazott úgynevezett igénycímereket is, azaz olyan területek címereit, amelyek közigazgatás szerint nem tartoztak az orszáághoz, de amelyekre az orszáágos külpolitika, mint a szent korona részére igényt tartott.

A kis címer, azaz a magyar nemzeti címer pajzsbeli ábrázolása a 16. század utolsó harmadától 1848-ig nem változott. Az alsóházban 1848. március 23-án elfogadott — első címerről szóló — XXI. törvénycikk, melyet az uralkodó április 11-én szentesített, így szól: „A nemzeti színről és az orszáág címeréről:

1. §. A nemzeti szín és orszáág címere ősi jogaiba visszaállítatik.
2. §. Ennélfogva a háromszínű rózsza polgári jelképen újra fölvétetvén, minden nyilvános ünnepek alkalmával és minden magyar hajókon a nemzeti lobogó és orszáág címere használtassék. — Egyébiránt a kapcsolt részeknek szabadsáágukban hagyván, hogy az orszáág színei és címere mellett saját színeiket és címerüket is használhassák.”

A törvény szövege nem adott szabatos megfogalmazást sem a címerről, sem a zászlóról. Ez annak tulajdonítható, hogy az eseménydús márciusi napokban igen sok alapvető törvényjavaslat kidolgozására került sor, így e törvény szövegének pontosítására nem volt lehetőség: a nemzeti színek szabad használatának törvénybe iktatásán volt a hangsúly. A kis címer — bár esetenként kisebb eltérésekkel — lényegét tekintve egységesen alakult ki, s használták a hivatali életben. A kettős keresztből és a vágásos mezőből összetett címert láthatjuk a pajzs tetején a szent koronával, olykor babérkoszorúval és olájjággal övezve.

Az 1849-es trónfosztás után kialakult ún. Kossuth-címer, éppen úgy, mint a szabadsáágharc alatt megjelent egyéb kis címer-variáns, nem vált orszáágos érvényűvé. Bár az idézett törvény a zászló mellett a címer módosítását is sugallja, erre nem került sor hivatalosan. A szabadsáágharc után használt állami kis címer az 1848 tavaszán használttal egyezett, esetenként a koszorús alátámasztás helyett két lebegő angyal tartotta a pajzsot.

A magyar címerfejlődés következő mérföldkövét az orszáág politikai, társadalmi berendezkedésének gyökeres megváltozása jelentette.

A királyság megszüntetése, az ország politikai átalakulása megkívánta, hogy ez a vele szoros összefüggésben levő nemzeti jelképeket is megváltoztassa. Az Alkotmánnyal született meg a Magyar Népköztársaság első címere: két oldalt búzakoszorúval egybefogott világoskék mezőben keresztbe helyezett búzalkalász és kalapács. A búzakoszorú felett közepén ötágú vörös csillag aranyszínű sugarakkal, a búzakoszorú alatt piros-fehér-zöld szalag.

Az 1957-es törvénnyel módosított állami címerben a heraldikai szempontból kiemelt szerepet játszó pajzsbeli kép a magyar trikolort mutatja, amely 1848-ban jelent meg nemzeti zászlóként. A piros-fehér-zöld vágások mellett a pajzsot kiegészítő elemek utalnak az ország társadalmi-politikai jellegére. A heraldikában a békés termelő munkát jelképező búzalkalász övezi a pajzsot, átfűzve a nemzeti színű és a nemzetközi munkásmozgalom vörös zászlaját jelképező szalagokkal.

Mint említettük, 1848-ban ugyan megfogalmazták, hogy a címerben a trikolornak kell érvényt szerezni, de ez csak a zászlónál érvényesült, az állam címere továbbra is az összetett címer maradt. A Magyar Népköztársaság címerében valósulnak meg az 1848-as törvény szándékai.

II. A Magyar Népköztársaság zászlaja

„75. §. A Magyar Népköztársaság zászlaja piros-fehér-zöld színű.”

A címer bemutatásánál idézett 1848-as törvény ugyan szűkszavú ahhoz, hogy annak alapján akár a címer, akár a zászló egységesen megszerkeszthető legyen, de egyértelműen rendelkezett arról, hogy az addig használt sárga-fekete színű „sasos” zászló helyett az állam hivatalos zászlajává a nemzeti trikolort tette. A törvény tárgyalásakor már nemcsak Pesten, de vidéki városainkban és a falvakban is a magyar címeres trikolor lengedezett.

A piros-fehér-zöld zászló néhány nap alatt a nemzetőrség toborzó zászlaja lett, szinte misztikus erővel bírt. A gyakorlatban azonban nem volt egységes a zászló az ország minden területén. Az egység megteremtésére a törvény szűkszavúsága miatt nem volt alkalmas, a múltból pedig nem volt pontos rendszabály és tapasztalat. A trikolor a francia forradalomban jelent meg legkorábban a polgári állam szim-

bólumaként. Itt is, akárcsak hazánkban, kokárdákon használták először, s onnan került a nemzeti zászlóra.

A középkori magyar zászló — a vágásos címer színeit idézve — vörös-fehér volt. A 17. században jelent meg a zöld szín szegélydíszként a katonai zászlókon, de csak Mária Terézia uralkodása alatt kezdték ezt a három színt magyar színeknek nevezni. E korábbi gyakorlat befolyásolta 1848-ban a zászlókészítőket — a szabatos leírás hiányában — a szabadságharc lobogóinak megalkotásában. A nemzetőrség, a polgári testületek és intézmények a ma is használt vörös-fehér-zöld zászlót, a honvédség a magyar hadseregben már korábban is használt vörös és zöld lángnyelvekkel szegélyezett fehér hadizászlót, végezetül a republikánus alakulatok a vörös színű zászlót nemzeti színű szalaggal átkötve használták.

A vörös-fehér-zöld zászló egyik sarkában a magyar kis címerrel, a másikban a magyarok Nagyasszonyának képével volt díszítve. A felvilágosodás óta a magyar függetlenség szimbólumának tekintett trikolor mellett a szabadságharc idején a radikális ifjúság körében megjelent a szabadságért ontott vért jelképezve a vörös karszalag és a vörös zászló.

III. A Magyar Népköztársaság fővárosa

„76. §. A Magyar Népköztársaság fővárosa Budapest.”

A főváros az ország központja, itt épült fel az Országház, ebben működik az Országgyűlés, az Elnöki Tanács, a Minisztertanács; a fővárosban található a minisztériumok és az országos hatáskörű szervek, valamint a külföldi államok nagykövetségei.

A főváros magvát képező Buda, Pest és Óbuda fejlődése gazdasági, társadalmi és politikai téren jelentősen felgyorsult az ország többi részéhez viszonyítva a 18. században. A gazdasági fellendülés hatására elsősorban Pesten tapasztalható rohamos változásokra nagy hatással volt, hogy a 19. század első harmadában megalapított Nemzeti Kaszinó, Nemzeti Múzeum, Magyar Tudományos Akadémia stb. politikai és kulturális fórumot biztosított az országos vásárra Pestre érkezők számára. Bár az országgyűlés még Pozsonyban ülésezett, de a kormányhivatalok Budára helyezése, és a 18. századtól Buda hivatalos fővárossá

fejlesztése, a hivatalos ügyek intézésére Budára irányította a megyék és a vidéki városok vezetőit, és hivatalos ügyeiket intéző polgárait. A tulajdonképpeni vezető szerep a reformkorban — a gazdasági és politikai életben — Pesté volt, ahol a létrehozott közintézmények lehetőséget teremtettek a kialakuló új eszmék megvitatására. Óbuda a 18. század végétől rohamosan fejlődő ipari településként kapcsolódott a két városhoz.

A tényleges helyzetet felismerve a kor politikusai a 19. század elejétől egyre inkább sürgették Pest és Buda egyesítését, s már ekkor Pest-Buda vagy Budapest névvel illették. Az említett fellendülés eredményeként a két város az 1840-es években már rendelkezett mindazzal a társadalmi, gazdasági és politikai feltétellel, hogy egyesítve Magyarország fővárosa lehessen. A két város élő kapcsolatát azonban megakadályozta, hogy a Dunán nem volt állandó híd, amely az időjárástól függetlenül biztosíthatta volna a folyamatos összeköttetést. A téli hónapokban a két város élete gyakorlatilag szétszakadt. A Lánchíd felépítésével ez az utolsó akadály is elhárult, s 1848. június 24-én Szemere Bertalan belügyminisztériumi rendelettel kimondta Buda, Pest és Óbuda egyesítését.

A szabadságharc bukása után ugyan szétválasztották e három várost, de a fejlődést nem lehetett megállítani. Pest terménykereskedelme minden gátló intézkedés ellenére uralkodó szerepet vívott ki a Monarchiában az 1860-as évekre. A kiegyezés után (1867) a magyar uralkodó osztály politikai és gazdasági okokból törekedett a főváros fejlesztésére: az 1872. évi XXXVI. tc. jogilag, majd az 1873-as év gyakorlatilag is meghozta Buda, Pest és Óbuda végleges fővárossá egyesítését.

A következő évtizedek a főváros és környéke rohamos fejlődését eredményezték, a városkörnyéki települések szoros gazdasági kapcsolatba kerültek Budapesttel. E kötődés fogalmazódott meg az 1949. évi XXVI. törvényben, mely közigazgatásilag egyesítette Budapestet a hozzá épült hét várossal és 16 nagyközséggel. Az addigi 15 kerület helyett az egyesített Nagy-Budapestet 22 közigazgatási egységre osztották. Ezzel párhuzamosan, az Alkotmány értelmében az 1950. évi I. törvénnyel életbe lépett a tanácsrendszer. Az azóta eltelt időszakban a gazdasági helyzet változásával, a politikai irányítási rendszer módosításával a tanácsrendszer önállósága fokozatosan növekedett.

Budapest Főváros Tanácsa gyakorolja mindazokat a hatásköröket,

amelyek a megyei tanácsokat megilletik, ellátja azokat a helyi tanácsí feladatokat, amelyek több kerületet együttesen érintenek, összehangolja a megyei tanácsokkal azokat a fővárosi és főváros környéki fejlesztési terveket, melyek a megyéket is érintik. A főváros kiemelt helyzetével összhangban tanácsának jogköre is részben eltér a megyei tanácsokétól. A főváros tanácsának elnöke rendszeresen részt vesz a Kormány ülésein.

1960 óta önállóan kidolgozott városfejlesztési program szerint látja el a főváros fejlesztésével, lakosságának ellátásával és a szolgáltatásokkal kapcsolatos alapvető feladatokat.

A fővárosnak, régi hagyományaihoz híven, saját címere és zászlaja van. Budapest Főváros Tanácsának 5/1983. számú rendelete alapján e jelvények a következők:

„A főváros gótikus címerpajzsának színe vörös. A pajzsot középen a Dunát jelképező, ezüst színű, hullámos pólya szeli át, melynek közepén ötágú vörös csillag lebeg. A felső mezőben Pestet jelképező, egytornyú, egykapus, arany színű vár lebeg. Mind a két vár kapuja nyitott és a háttere vörös.”

„A főváros zászlója fehér (ezüst) színű, téglalap alakú. Az oldalak egymáshoz viszonyított aránya 2 : 3. A zászló közepén – középponton – a főváros címere helyezkedik el. A címer felett vízszintesen vörös betűkkel BUDAPEST felirat szerepel. A címerpajzs magassága a zászló magasságának a fele.”

Buda városa első ismert pecsétjén 1292-ben már a háromtornyú vár látható. A 15. és a 16. században használt a város olyan címet, mely vágásokkal, illetve oroszlánnal egyesítette e motívumot, de ezek a pecsétek csak rövid ideig szerepeltek. Pest városának első fennmaradt pecsétje 1481-ből származik: egytornyú várfal holdtól és naptól kísérvé. A város címere az évszázadok során nem változott.

A főváros egyesítésekor alkotott címer a maihoz hasonló. Az eltérés csak annyi, hogy a Budát jelképező háromtornyú váron két kapu volt látható, melyből az egyik Óbudát jelképezte. E megoldásnak heraldikai gyökere nem volt, mivel Óbuda címere két oldalt „O” illetve „B” betűktől kísért tulipánból állt. Az egyesített címer 1930-ban annyiban módosult, hogy a háromtornyú vár alá zöld talaj került. A felszabadulás után ismét használatba vett Budapest címerből ez az alátámasztás elmaradt, s a hullámos pólyába ötágú vörös csillag került, a Budát jel-

képező háromtornyú vár pedig az eredeti — egykapus — formát öltötte fel. A főváros zászlaján e régi címer leírt módon újrafogalmazott formában szerepel.

Jelképeink, mint láttuk, a történelmi fejlődés során kialakult jelképeken alapulva, a kontinuitást megőrizve az ország politikai rendszerét tükröző motívumokkal módosult formában születtek újjá, s váltak a Magyar Népköztársaság és Budapest főváros jelképeivé.

A Magyar Népköztársaság Alkotmánya (Hatályos törvényszöveg)

Magyarországot több mint egy évezreden át a nép munkája, áldozatvállalása, társadalomformáló ereje élte és tartotta fenn. Az államhatalom ugyanakkor az uralkodó osztályok eszköze volt a jogfosztott nép elnyomására és kizsákmányolására. Népünk nehéz küzdelmet folytatott a társadalmi haladásért, az ország függetlenségéért; számtalan megpróbáltatás közepette védte és őrizte nemzeti létünket.

Történelmünk új korszaka kezdődött, amikor a Szovjetunió a második világháborúban kivívott győzelmei során felszabadította hazánkat a fasizmus elnyomása alól, és megnyitotta a magyar nép előtt a demokratikus fejlődés útját. A dolgozó nép a Szovjetunió baráti támogatásával újjáépítette a háború sújtotta, romokban heverő országot. A régi rend urai és védelmezői ellen folytatott küzdelemben a magyar munkásosztály – szövetségben a dolgozó parasztsággal, együttműködve a haladó értelmiséggel – kivívta és megszilárdította a dolgozó nép hatalmát.

A forradalmi harcokban megerősödött munkásosztály vezetésével, az 1919. évi Tanácsköztársaság tapasztalataival gazdagodva, a szocialista országok közösségére támaszkodva népünk lerakta a szocializmus alapjait. Hazánkban uralkodóvá váltak a szocialista termelési viszonyok. A régi helyén új ország született, amelyben az államhatalom a nép érdekeit, az állampolgárok alkotó erejének szabad kibontakozását és jólétét szolgálja. A magyar nép nemzeti egységbe tömörülve, a szocializmus teljes felépítésén munkálkodik.

A Magyar Népköztársaság Alkotmánya kifejezi az országunk életében végbement alapvető változásokat, a társadalmi haladásért vívott küzdelem és az országépítő munka történelmi eredményeit.

Az Alkotmány mint a Magyar Népköztársaság alaptörvénye, biztosítja eddigi eredményeinket és további előrehaladásunkat a szocializmus útján.

I. fejezet

A Magyar Népköztársaság társadalmi rendje

1. § Magyarország: népköztársaság.

2. § (1) A Magyar Népköztársaság szocialista állam.

(2) A Magyar Népköztársaságban minden hatalom a dolgozó népé.

(3) A Magyar Népköztársaságban a társadalom vezető osztálya a munkásosztály, amely a hatalmat a szervezetekbe tömörült parasztsággal szövetségben, az értelmiséggel és a társadalom többi dolgozó rétegével együtt gyakorolja.

(4) A város és a falu dolgozói választott és a népnek felelős küldöttek által gyakorolják hatalmukat.

(5) Az állampolgárok munkahelyükön és lakóhelyükön közvetlenül is részt vesznek a közügyek intézésében.

3. § A munkásosztály marxista – leninista pártja a társadalom vezető ereje.

4. § (1) A Magyar Népköztársaság biztosítja a társadalmi szervezetek részvételét a szocialista építőmunkában.

(2) A Hazafias Népfront tömöríti a társadalom erőit a szocializmus teljes felépítésére, a politikai, gazdasági és kulturális feladatok megoldására, közreműködik a népképviselői szervek megválasztásában és munkájában.

(3) A szakszervezetek védik és erősítik a néphatalmat, védik és képviselik a dolgozók érdekeit.

5. § (1) A Magyar Népköztársaság állama védi a dolgozó nép szabadságát és hatalmát, az ország függetlenségét, harcol az ember ember általi kizsákmányolásának minden formája ellen, szervezi a társadalom erőit a szocializmus teljes felépítésére.

(2) A Magyar Népköztársaság, mint a szocialista világrendszer része, fejleszti és erősíti barátságát a szocialista országokkal; a béke és az emberi haladás érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.

6. § (1) A Magyar Népköztársaságban a kizsákmányoló osztályok megszüntetésével uralkodóvá váltak a szocialista termelési viszonyok. A gazdasági rend alapja a termelési eszközök társadalmi tulajdona.

(2) A Magyar Népköztársaság fejleszti és védi a társadalmi tulajdon minden formáját.

7. § A Magyar Népköztársaság gazdasági életét állami népgazdasági terv határozza meg. Az állam a társadalmi tulajdonban levő vállalatokra, szövetkezetekre és intézményekre támaszkodva irányítja és ellenőrzi a népgazdaságot a termelőerők fejlesztése, a társadalmi tulajdon növelése, az állampolgárok anyagi és műveltségi színvonalának rendszeres emelése és az ország védelmi erejének fokozása érdekében.

8. § (1) Az állami tulajdon az egész nép vagyona.

(2) Az állam tulajdona mindenekelőtt: a föld méhének kincsei, az állami földterület, a természeti erőforrások, a jelentős üzemek és bányák, a vasút, a közutak, a vízi és légi utak, a bankok, a posta, a távíró, a távbeszélő, a rádió és a televízió.

(3) Az állami tulajdonnak, valamint az állam kizárólagos gazdasági tevékenységének körét törvény határozza meg.

9. § Az állami vállalatok és gazdálkodó szervek a társadalom általános érdekeinek szolgálatában, a törvényben meghatározott módon és felelősséggel önállóan gazdálkodnak a rájuk bízott vagyonnal.

10. § (1) A szövetkezetek a szocialista társadalmi rend részei; a szocialista állam társadalmi és gazdasági céljaival összhangban szolgálják tagságuk érdekeit.

(2) Az állam támogatja a dolgozók önkéntes társuláson alapuló szövetkezeti mozgalmát, a szocialista szövetkezeti tulajdon fejlesztését, biztosítja a szövetkezetek önállóságát, a szocialista szövetkezeti elvek érvényesítése érdekében felügyeletet gyakorol tevékenységük fölött.

(3) A Magyar Népköztársaság különös gondot fordít a parasztság mezőgazdasági termelőszövetkezeteire. Védi és fejleszti a föld szövetkezeti-szocialista tulajdonát.

11. § A Magyar Népköztársaság elismeri és védi a személyi tulajdont.

12. § Az állam elismeri a kisárutermelők társadalmilag hasznos gazdasági tevékenységét. A magántulajdon és magánkezdeményezés azonban nem sértheti a köz érdekeit.

13. § Az Alkotmány biztosítja az öröklési jogot.

14. § (1) A Magyar Népköztársaság társadalmi rendjének alapja a munka.

(2) Minden munkaképes állampolgárnak joga és kötelessége, hogy képességei szerint dolgozzék.

(3) Az állampolgárok munkájukkal, munkaversenyben való részvételükkel, a munkafegyelem fokozásával és a munkamódszerek tökéletesítésével a szocialista építés ügyét szolgálják.

(4) A Magyar Népköztársaság a „Mindenki képessége szerint, mindenkinek munkája szerint” szocialista elv következetes megvalósítására törekszik.

15. § A Magyar Népköztársaság védi a házasság és a család intézményét.

16. § A Magyar Népköztársaság különös gondot fordít az ifjúság fejlődésére és szocialista nevelésére; védelmezi az ifjúság érdekeit.

17. § A Magyar Népköztársaság védi az állampolgárok életét, testi épségét, egészségét és, betegség, munkaképtelenség, öregség esetén támogatja őket.

18. § A Magyar Népköztársaság szervezi és támogatja a társadalom fejlődését előmozdító tudományos munkát, segíti a haladást szolgáló művészetet, biztosítja az állampolgárok képzettségének és műveltségének állandó növelését.

II. fejezet

A Magyar Népköztársaság Országgyűlése és a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa

Az Országgyűlés

19. § (1) A Magyar Népköztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerve az Országgyűlés.

(2) Az Országgyűlés gyakorolja a népszuverenitásból eredő összes jogot, biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit.

(3) E jog körében az Országgyűlés

a) megalkotja a Magyar Népköztársaság Alkotmányát,

b) törvényeket alkot,

- c) meghatározza a népgazdasági tervet,
- d) megállapítja az állami költségvetést, és jóváhagyja végrehajtását,
- e) megvitatja és jóváhagyja a kormány programját,
- f) a Magyar Népköztársaság nevében nemzetközi szerződéseket erősít meg,
- g) dönt a hadiállapot kinyilvánításáról és a békekötés kérdéséről,
- h) megválasztja a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsát,
- i) megválasztja a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsát,
- j) minisztériumokat létesít,
- k) megválasztja a Magyar Népköztársaság Legfelsőbb Bíróságának elnökét és a Magyar Népköztársaság legfőbb ügyészét,
- l) ellenőrzi az Alkotmány megtartását; megsemmisíti az állami szerveknek Alkotmányba ütköző vagy a társadalom érdekeit sértő rendelkezését.

20. § (1) Az Országgyűlést ötévi időtartamra választják.

(2) Az országgyűlési képviselők tevékenységüket választóik, a köz érdekében végzik.

(3) Az országgyűlési képviselők kötelesek rendszeresen beszámolni működésükről választóiknak.

(4) Országgyűlési képviselőt az Országgyűlés hozzájárulása nélkül letartóztatni vagy ellene büntetőeljárást indítani — a tettenérés esetét kivéve — nem lehet.

(5) Minden olyan politikai, gazdasági vagy egyéb tevékenység, illetőleg magatartás, amely ellentétben áll a társadalom érdekeivel, összeférhetetlen az országgyűlési képviselői megbízatással.

21. § (1) Az Országgyűlés elnököt, alelnököket és jegyzőket választ tagjai sorából.

(2) Az Országgyűlés állandó bizottságokat alakít tagjaiból, és bármely kérdés megvizsgálására bizottságot küldhet ki.

(3) Az Országgyűlés Alkotmányjogi Tanácsot választ. Az Alkotmányjogi Tanács ellenőrzi a jogszabályok és a jogi iránymutatások alkotmányosságát. Az Alkotmánnyal ellentétes rendelkezés végrehajtását — az Országgyűlés és az Elnöki Tanács által alkotott jogszabályok, valamint a Legfelsőbb Bíróság irányelvei és elvi döntése kivételével — felfüggesztheti.

(4) Az országgyűlési bizottságok és az Alkotmányjogi Tanács által kért adatokat mindenki köteles a rendelkezésükre bocsátani, illetőleg köteles előttük vallomást tenni.

22. § (1) Az Országgyűlés évenként legalább két ülésszakot tart.

(2) Az Országgyűlést a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának határozata alapján vagy a képviselők egyharmadának írásbeli kérelmére össze kell hívni.

(3) Az Országgyűlés összehívásáról az Elnöki Tanács gondoskodik.

23. § Az Országgyűlés ülései általában nyilvánosak. Rendkívüli esetben az Országgyűlés zárt ülés tartását is elhatározhatja.

24. § (1) Az Országgyűlés akkor határozatképes, ha a képviselőknek legalább a fele jelen van.

(2) Határozatait az Országgyűlés szótöbbséggel hozza.

(3) Az Alkotmány megváltoztatásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

(4) Az Országgyűlés ügyrendben állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét.

25. § (1) Törvényt a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa, a Minisztertanács, minden országgyűlési bizottság és bármely országgyűlési képviselő kezdeményezhet.

(2) A törvényhozás joga az Országgyűlést illeti meg.

26. § Az Országgyűlés által elfogadott törvényt a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának elnöke és titkára írja alá. A törvény kihirdetéséről az Elnöki Tanács elnöke gondoskodik. A törvényt a hivatalos lapban ki kell hirdetni.

27. § Az Országgyűlés tagjai a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsához, továbbá a Minisztertanácshoz, vagy annak bármelyik tagjához, az államtitkárokhoz, a Legfelsőbb Bíróság elnökéhez, a legfőbb ügyészhez feladatkörükbe tartozó minden ügyben kérdéseket intézhetnek. Akihez a kérdést intézték, az Országgyűlésen köteles választ adni.

28. § (1) Az Országgyűlés kimondhatja feloszlását megbízatásának lejárta előtt is.

(2) Háború vagy egyéb rendkívüli körülmények esetén az Országgyűlés kimondhatja megbízatásának meghatározott időre való meghosszabbítását is.

(3) A feloszlott Országgyűlést a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa háború vagy egyéb rendkívüli körülmények esetén ismét összehívhatja. Megbízatásának meghosszabbításáról az összehívott Országgyűlés maga határoz.

(4) Az Országgyűlés megbízatásának lejártától, illetőleg feloszlásától számított három hónapon belül új Országgyűlést kell választani.

(5) A megválasztott Országgyűlést az Elnöki Tanács a választást követő egy hónapon belül hívja egybe.

Az Elnöki Tanács

29. § (1) Az Országgyűlés az első ülésen tagjai sorából megválasztja a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsát: az Elnöki Tanács elnökét, két helyettes elnökét, titkárát és 17 tagját.

(2) A Minisztertanács elnöke, elnökhelyettesei, tagjai és az államtitkárok – mint az állam végrehajtó szerveinek vezető tisztségviselői – az Elnöki Tanácsba nem választhatók be.

30. § (1) A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa

a) kitűzi az országgyűlési választásokat,

b) összehívja az Országgyűlést,

c) törvényt kezdeményez,

d) országos jelentőségű kérdésekben népszavazást rendelhet el,

e) a Magyar Népköztársaság nevében nemzetközi szerződéseket köt és erősít meg,

f) megbízza és fogadja a nagyköveteket és követeket,

g) megválasztja a hivatásos bírákat,

h) kinevezi az államtitkárokat és a törvény által meghatározott fontosabb megbízatású állami alkalmazottakat, valamint a fegyveres erők magasabb rendfokozatú tisztjeit,

i) alapítja és adományozza a Magyar Népköztársaság rendjeleit és címeit, hozzájárul külföldi rendjelek és címek viseléséhez,

j) gyakorolja a kegyelmezési jogot.

(2) Az Elnöki Tanács örökdik az Alkotmány végrehajtásán. E jogkörében minden olyan jogszabályt, államigazgatási határozatot vagy intézkedést, amely az Alkotmányba ütközik, megsemmisít, illetőleg megváltoztat.

(3) Az Elnöki Tanács alkotmányossági felügyeletet gyakorol a tanácsok fölött:

a) kitűzi a tanácsok általános választását,

b) gondoskodik a tanácsok jogainak védelméről,

c) feloszlátja azt a tanácsot, amelynek működése az Alkotmányba ütközik, vagy a nép érdekeit súlyosan veszélyezteti.

(4) Az Elnöki Tanács dönt mindazokban az ügyekben, amelyeket külön törvény a hatáskörébe utal.

(5) Ha az Országgyűlés nem ülésezik, az Országgyűlés jogkörét az Elnöki Tanács gyakorolja; az Alkotmányt azonban nem változtathatja meg.

(6) Az Elnöki Tanács által alkotott jogszabályok törvényerejű rendeletek. Ezeket az Országgyűlés legközelebbi ülésén be kell mutatni.

31. § (1) Háború vagy az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély esetén a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa rendkívüli hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanácsot hozhat létre.

(2) Az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszélyt és annak megszüntését az Elnöki Tanács állapítja meg és hirdeti ki.

32. § (1) A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának megbízatása akkor szűnik meg, amikor az Országgyűlés megválasztotta az új Elnöki Tanácsot.

(2) Az Elnöki Tanács az Országgyűlésnek felelős, és köteles működéséről az Országgyűlésnek beszámolni.

(3) Az Országgyűlés jogosult az Elnöki Tanácsot vagy annak bármely tagját visszahívni.

(4) Az Elnöki Tanács határozatképességéhez az elnökön és a titkáron kívül 9 tag jelenléte szükséges.

(5) Az Elnöki Tanács minden határozatát és intézkedését az elnök és a titkár írja alá. Törvényerejű rendeleteit a hivatalos lapban ki kell hirdetni.

(6) Akadályoztatás esetén az Elnöki Tanács elnökét a helyettes elnök, titkárát az Elnöki Tanács által megbízott tagja helyettesíti.

(7) Az Elnöki Tanács maga állapítja meg ügyrendjét.

III. fejezet

A Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa

33. § (1) A Minisztertanács (kormány)

a) a Minisztertanács elnökéből,

b) az elnökhelyettesekből,

c) az államminiszterekből,
d) a minisztériumokat vezető miniszterekből, az Országos Tervhivatal elnökéből és a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnökéből áll.

(2) A Minisztertanácsot, a Minisztertanács elnökét és tagjait az Országgyűlés a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának javaslatára választja meg és menti fel.

(3) A Minisztertanács tagjai részt vesznek és felszólalhatnak az Országgyűlés ülésein.

34. § A Magyar Népköztársaság minisztériumainak felsorolását külön törvény tartalmazza.

35. § (1) A Minisztertanács

a) védi és biztosítja az állami, társadalmi rendet és az állampolgárok jogait,

b) biztosítja a törvények és törvényerejű rendeletek végrehajtását,

c) irányítja a minisztériumok és a közvetlenül alárendelt egyéb szervek munkáját, összehangolja tevékenységüket,

d) irányítja a tanácsokat, ellátja tevékenységük törvényességi felügyeletét,

e) biztosítja a népgazdasági tervek kidolgozását, gondoskodik megvalósításukról,

f) meghatározza a tudományos és kulturális fejlesztés irányát, biztosítja a szükséges személyi és anyagi feltételeket,

g) meghatározza a szociális és egészségügyi ellátás rendszerét, gondoskodik anyagi fedezetéről,

h) nemzetközi szerződéseket köt és hagy jóvá,

i) ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket jogszabály a hatáskörébe utal.

(2) A Minisztertanács a maga feladatkörében rendeleteket bocsát ki, és határozatokat hoz. Ezeket a Minisztertanács elnöke írja alá. A Minisztertanács rendelete és határozata törvénnyel és törvényerejű rendelettel nem lehet ellentétes. A Minisztertanács rendeleteit a hivatalos lapban ki kell hirdetni.

(3) A Minisztertanács az alárendelt szervek által hozott minden olyan jogszabályt, határozatot vagy intézkedést megsemmisít, illetőleg megváltoztat, amely törvénybe ütközik, vagy közérdeket sért.

(4) A Minisztertanács megsemmisíti a tanácsoknak azokat a rendeleteit, határozatait, amelyek a társadalom érdekét sértik.

36. § Feladatának ellátása során a Minisztertanács együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel.

37. § (1) A Minisztertanács elnöke vezeti a Minisztertanács üléseit, gondoskodik a Minisztertanács rendeleteinek és határozatainak végrehajtásáról.

(2) A miniszterek a jogszabályok rendelkezéseinek és a Minisztertanács határozatainak megfelelően vezetik az államigazgatásnak feladatkörükbe tartozó ágait, és irányítják az alájuk rendelt szerveket.

(3) A Minisztertanács elnöke, elnökhelyettesei és tagjai feladatuk ellátása körében rendeleteket adhatnak ki. Ezek azonban törvénnyel, törvényerejű rendelettel vagy a Minisztertanács rendeletével és határozatával nem lehetnek ellentétesek. A rendeleteket a hivatalos lapban ki kell hirdetni.

38. § Az országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkár – a Minisztertanács által meghatározott feladatkörében – az állampolgárookra, az állami szervekre és a gazdálkodó szervezetekre kötelező rendelkezéseket adhat ki. Ezeket a hivatalos lapban ki kell hirdetni. E rendelkezések nem lehetnek ellentétesek az Országgyűlés, az Elnöki Tanács vagy a Minisztertanács által alkotott jogszabályokkal, valamint a miniszteri rendelettel.

39. § (1) Működéséért a Minisztertanács az Országgyűlésnek felelős. Munkájáról az Országgyűlésnek rendszeresen köteles beszámolni.

(2) A Minisztertanács tagjai és az államtitkárok a Minisztertanácsnak és az Országgyűlésnek felelősek: tevékenységükről kötelesek a Minisztertanácsnak és az Országgyűlésnek beszámolni. Jogállásukat és felelősségre vonásuk módját külön törvény szabályozza.

40. § (1) A Minisztertanács meghatározott feladatkörök ellátására kormánybizottságokat alakíthat.

(2) A Minisztertanács az államigazgatás körébe tartozó bármely ügyben közvetlenül vagy valamely tagja által intézkedhet.

(3) A Minisztertanács jogosult az államigazgatás bármely ágát közvetlenül felügyelete alá vonni, és erre külön szerveket létesíteni.

41. § (1) A Magyar Népköztársaság területe fővárosra, megyékre, városokra, községekre tagozódik.

(2) A főváros és a városok kerületekre oszthatók.

42. § (1) Tanács működik a fővárosban, a megyékben, a főváros kerületeiben, a városokban és a községekben. Tanácsot több község közösen is alakíthat.

(2) A tanácsok tagjait ötévi időtartamra választják.

(3) A tanács a lakosság tevékeny részvételével látja el feladatait, munkájában közvetlenül támaszkodik a társadalmi szervezetekre, és együttműködik a nem tanácsí szervekkel.

(4) A tanácstagok kötelesek választóiknak a tanács munkájáról és saját tevékenységükről rendszeresen beszámolni.

43. § (1) A tanács

a) képviseli a lakosság érdekeit, működési területén megvalósítja a dolgozó nép önkormányzatát,

b) gondoskodik a központi állami és a helyi célok megvalósításáról, a hatáskörébe utalt feladatok önálló ellátásáról, a jogszabályok végrehajtásáról,

c) meghatározza — az állami népgazdasági terv és az állami költségvetés alapján — terveit és költségvetését, irányítja és ellenőrzi a tervek végrehajtását, a költségvetés felhasználását; anyagi eszközeivel önállóan gazdálkodik,

d) gondoskodik a terület- és a településfejlesztésről, szervezi a lakosság szükségleteinek kielégítését,

e) közreműködik az állami és társadalmi rend biztosításában, a társadalmi tulajdon védelmében.

(2) Működési körében a tanács rendeletet vagy határozatot hozhat, amely azonban nem lehet ellentétes törvénnyel, törvényerejű rendelettel, minisztertanácsí rendelettel vagy határozattal, miniszteri rendelettel, államtitkári rendelkezéssel vagy felsőbb fokú tanácsrendelettel. A tanácsrendeletet a helyben szokásos módon ki kell hirdetni.

44. § (1) A tanács végrehajtó bizottságot választ, bizottságokat alakít, szakigazgatási szerveket hoz létre, vállalatokat és intézményeket alapíthat.

(2) A tanácsokra vonatkozó részletes szabályokat törvény állapítja meg.

45. § (1) A Magyar Népköztársaságban az igazságszolgáltatást a Magyar Népköztársaság Legfelsőbb Bírósága, a Fővárosi Bíróság és a megyei bíróságok, valamint a helyi bíróságok gyakorolják.

(2) A törvény az ügyek meghatározott csoportjaira külön bíróságok létesítését is elrendelheti.

46. §. A bíróságok hivatásos bírákból és népi ülnökökből alakított tanácsokban ítéleznek. A törvény e szabály alól kivételt engedhet.

47. §. A Magyar Népköztársaság Legfelsőbb Bírósága elvi irányítást gyakorol az összes bíróságok bírói működése és ítélezése fölött. A Legfelsőbb Bíróság irányelvei és elvi döntései a bíróságok számára kötelezők.

48. § (1) A Magyar Népköztársaságban a bírói tisztségeket választással töltik be; a megválasztott bírák törvényben meghatározott okok alapján visszahívhatók.

(2) A Legfelsőbb Bíróság elnökét az Országgyűlés az első ülésén a következő Országgyűlés első üléséig terjedő időszakra választja. A Legfelsőbb Bíróság elnöke köteles a Legfelsőbb Bíróság működéséről az Országgyűlésnek beszámolni.

(3) A hivatásos bírákat a törvényben meghatározott módon a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa választja.

49. § (1) A bíróságok tárgyalásai — a törvény által meghatározott kivételektől eltekintve — nyilvánosak.

(2) A büntető eljárás alá vont személyeket az eljárás minden szakaszában megilleti a védelem joga.

50. § (1) A Magyar Népköztársaság bíróságai védik és biztosítják az állami, gazdasági és társadalmi rendet, az állampolgárok jogait és törvényes érdekeit, büntetik a bűncselekmények elkövetőit.

(2) A bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve.

(3) A bíróságokra vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.

VI. fejezet *Az ügyészség*

51. § (1) A Magyar Népköztársaság legfőbb ügyésze és az ügyészség gondoskodik a társadalom törvényes rendjét, az állam biztonságát és függetlenségét sértő vagy veszélyeztető minden cselekmény következetes üldözéséről, az állampolgárok jogainak védelméről.

(2) Az ügyészség felügyeletet gyakorol a nyomozás törvényessége fölött, képviseli a vádat a bírósági eljárásban.

(3) Az ügyészség közreműködik annak biztosításában, hogy az állami, a társadalmi és a szövetkezeti szervek, valamint az állampolgárok a törvényeket megtartsák és megtartassák. Törvénysértés esetén fellép a törvényesség védelmében.

52. § (1) A Magyar Népköztársaság legfőbb ügyészét az Országgyűlés az első ülésén a következő Országgyűlés első üléséig terjedő időszakra választja. Az Országgyűlés a legfőbb ügyészt visszahívhatja.

(2) A legfőbb ügyész az Országgyűlésnek felelős, és működéséről köteles beszámolni.

53. § (1) Az ügyészeket a Magyar Népköztársaság legfőbb ügyésze nevezi ki.

(2) Az ügyészi szervezetet a legfőbb ügyész vezeti és irányítja.

(3) Az ügyészségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.

VII. fejezet *Az állampolgárok alapvető jogai és kötelességei*

54. § (1) A Magyar Népköztársaság tiszteletben tartja az emberi jogokat.

(2) A Magyar Népköztársaságban az állampolgári jogokat a szocialista társadalom érdekeivel összhangban kell gyakorolni; a jogok gyakorlása elválaszthatatlan az állampolgári kötelességek teljesítésétől.

(3) A Magyar Népköztársaságban törvény állapítja meg az állampolgárok alapvető jogaira és kötelességeire vonatkozó szabályokat.

55. § (1) A Magyar Népköztársaság biztosítja állampolgárainak a munkához való jogot, valamint a végzett munka mennyiségének és minőségének megfelelő díjazást.

(2) E jogot a Magyar Népköztársaság a népgazdaság termelőerőinek tervszerű fejlesztésével és a népgazdasági terven alapuló munkaerő-gazdálkodással valósítja meg.

56. § (1) A Magyar Népköztársaság biztosítja állampolgárai számára a pihenéshez való jogot.

(2) Ezt a jogot a Magyar Népköztársaság a munkaidő törvényes megállapításával, fizetéses szabadság biztosításával, az üdülés megszervezésének segítségével valósítja meg.

57. § (1) A Magyar Népköztársaságban az állampolgároknak joguk van az élet, a testi épség és az egészség védelméhez.

(2) Ezt a jogot a Magyar Népköztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, az emberi környezet védelmével valósítja meg.

58. § (1) A Magyar Népköztársaság állampolgárainak öregség, betegség és munkaképtelenség esetén anyagi ellátáshoz van joguk.

(2) A Magyar Népköztársaság az anyagi ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás keretében és a szociális intézmények rendszerével biztosítja.

59. § (1) A Magyar Népköztársaság biztosítja az állampolgárok számára a művelődéshez való jogot.

(2) A Magyar Népköztársaság ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező általános iskolával, közép- és felsőfokú oktatással, a felnőtt dolgozók továbbképzésével és az oktatásban részesülők anyagi támogatásával valósítja meg.

60. § A Magyar Népköztársaság biztosítja a tudományos és művészi alkotó tevékenység szabadságát.

61. § (1) A Magyar Népköztársaság állampolgárai a törvény előtt egyenlők, és egyenlő jogokat élveznek.

(2) Az állampolgároknak nem, felekezet vagy nemzetiség szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.

(3) A Magyar Népköztársaság a területén élő minden nemzetiség számára biztosítja az egyenjogúságot, az anyanyelv használatát, az anyanyelven való oktatást, saját kultúrája megőrzését és ápolását.

62. § (1) A Magyar Népköztársaságban a nők és a férfiak egyenlő jogokat élveznek.

(2) A nők egyenjogúságát szolgálják: munkalehetőségeiknek és munkafeltételeiknek megfelelő módon való biztosítása; terhesség és

szülés esetére fizetett szabadság, az anyaság és a gyermek fokozott törvényes védelme, továbbá az anya- és gyermekvédelmi intézmények rendszere.

63. § (1) A Magyar Népköztársaság biztosítja az állampolgárok lelkiismereti szabadságát és a vallás szabad gyakorlásának jogát.

(2) A lelkiismereti szabadság biztosítása érdekében a Magyar Népköztársaság az egyházat különválasztja az államtól.

64. § A Magyar Népköztársaság a szocializmus, a nép érdekeinek megfelelően biztosítja a szólásszabadságot, a sajtószabadságot és a gyülekezési szabadságot.

65. § (1) A Magyar Népköztársaság biztosítja az egyesülési jogot. Az egyesülési jogot törvény szabályozza.

(2) A szocializmus rendjének és vívmányainak védelmére, a szocialista építőmunkában és a közéletben való fokozott részvételre, a kulturális nevelőmunka kiszélesítésére, a nép jogainak és kötelességeinek megvalósítására, a nemzetközi szolidaritás ápolására a dolgozók tömegszervezeteket és tömegmozgalmakat hozhatnak létre.

66. § A Magyar Népköztársaság biztosítja az állampolgárok személyi szabadságát és sérthetetlenségét, a levéltitok és a magánlakás tiszteletben tartását.

67. § A Magyar Népköztársaságban mindenki, akit demokratikus magatartásáért, a társadalmi haladás, a népek felszabadítása, a béke védelme érdekében kifejtett tevékenységéért üldöznek, menedékjogot kaphat.

68. § (1) Minden állampolgárnak joga van arra, hogy részt vegyen a közügyek intézésében; kötelessége, hogy közmegbízását lelkiismeretesen teljesítse.

(2) Az állampolgárok az állami és a társadalmi szervezeteknek közérdekű javaslatot tehetnek. Ezeket érdemben el kell bírálni.

69. § A Magyar Népköztársaság állampolgárainak alapvető kötelessége: a nép vagyonának védelme, a társadalmi tulajdon szilárdítása, a Magyar Népköztársaság gazdasági erejének fokozása, műveltségük gyarapítása, az ország természeti és kulturális értékeinek oltalmazása, a társadalom rendjének erősítése.

70. § (1) A haza védelme a Magyar Népköztársaság minden állampolgárának kötelessége.

(2) Az állampolgárok az általános honvédelmi kötelezettség alapján katonai szolgálatot teljesítenek.

(3) A haza és a nép ügyének elárulását, a katonai eskü megszegését, az ellenséghez való átpártolást, a kémkedést, az állam katonai hatalmának minden csorbítását a törvény szigorúan bünteti.

VIII. fejezet

A választások alapelvei

71. § (1) Az országgyűlési képviselőket, valamint a községi, a városi és a fővárosi kerületi tanácsok tagjait (a helyi tanácstagokat) a választópolgárok általános, egyenlő és közvetlen választójog alapján, titkos szavazással választják. Az országgyűlési képviselőket választókerületenként és országos választási listán, a helyi tanácstagokat választókerületenként választják.

(2) A fővárosi tanács tagjait a fővárosi kerületi, a megyei tanácsok tagjait a városi és a községi tanácsok titkos szavazással választják.

(3) Az országgyűlési képviselőket, valamint a tanácsok tagjait választóik visszahívhatják. Az országos választási listán megválasztott képviselő visszahívásáról — a Hazafias Népfront Országos Tanácsának javaslatára — az Országgyűlés dönt.

72. § (1) A választójog a Magyar Népköztársaság minden nagykorú állampolgárát megilleti.

(2) A választáson minden szavazásra jogosult állampolgárnak egy szavazata van. Minden szavazat egyenlő.

(3) A választójogból való kizárás eseteit törvény állapítja meg.

73. § (1) Országgyűlési képviselővé vagy tanácstaggá mindenki megválasztható, akinek választójoga van.

(2) Az országgyűlési képviselők és a tanácstagok választásáról, visszahívásáról külön törvény rendelkezik.

IX. fejezet

A Magyar Népköztársaság címere, zászlaja és fővárosa

74. § A Magyar Népköztársaság címere: kétoldalt búzakoszorúval egybefogott világoskék mezőben álló, ívelt oldalú, piros-fehér-zöld színű pajzs. A búzakoszorút balról piros-fehér-zöld, jobbról vörös

színű szalag fonja át. A pajzs fölött középen elhelyezett ötágú vörös csillag arany színű sugarakat bocsát a mezőre.

75. § A Magyar Népköztársaság zászlaja piros-fehér-zöld színű.

76. § A Magyar Népköztársaság fővárosa Budapest.

X. fejezet *Záró rendelkezések*

77. § (1) Az Alkotmány a Magyar Népköztársaság alaptörvénye.

(2) Az Alkotmány, valamint az alkotmányos jogszabályok az állam valamennyi szervére és az állam minden polgárára egyaránt kötelezők.

(3) Az állam minden szervének és minden állampolgárának kötelessége, hogy az Alkotmányt, az alkotmányos jogszabályokat megtartsa, és feladatkörében eljárva megtartassa.

78. § (1) A Magyar Népköztársaság Alkotmánya kihirdetése napján lép hatályba; végrehajtásáról a Minisztertanács gondoskodik.

(2) A Minisztertanács köteles az Alkotmány végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjeszteni.

Az Országgyűlés 6/1971—175. számú határozata *az Országgyűlés ügyrendjének módosításáról* *és egységes szövegről¹*

Az Országgyűlés az 1956. évi 2. számú határozatát ezzel a határozattal módosítja és az Országgyűlés ügyrendjének hatályos szövegét megállapítja.

A Magyar Népköztársaság Országgyűlésének ügyrendje

A Magyar Népköztársaság Országgyűlése működésének szabályait és tárgyalási rendjét — az Alkotmány 24. §-ának (4) bekezdése alapján — a következőkben állapítja meg:

¹ Megjelent 1972. október 20-án, a Magyar Közlöny 82. számában. L. még a 2. lábjegyzetet.

1. § Az újonnan megválasztott Országgyűlést a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa, az Alkotmány 28. §-ának (5) bekezdése értelmében, a választást követő egy hónapon belül hívja egybe.

2. § (1) A megválasztott képviselők megbízólevelüket az Országgyűlés alakuló ülését megelőzően az Elnöki Tanács elnökénél nyújtják be.

(2) Az időközi választás során megválasztott képviselő megbízólevelét a megválasztástól számított 30 napon belül az Országgyűlés elnökénél nyújtja be.

3. § Az Országgyűlés alakuló ülését az Elnöki Tanács elnöke nyitja meg.

4. § Az Országgyűlés tisztségviselőinek megválasztásáig az alakuló ülést a korban legidősebb képviselő mint korelnök vezeti; a két legfiatalabb képviselő mint korjegyző a jegyzői teendőket látja el.

5. § (1) Az Országgyűlés megnyitása után 7 tagú Mandátumvizsgáló Bizottságot választ, amely a választási jegyzőkönyvek alapján megvizsgálja a képviselők megbízólevelét.

(2) A Mandátumvizsgáló Bizottság tagjainak megbízólevelét a korelnök és a korjegyzők mint bizottság vizsgálják meg.

(3) A Mandátumvizsgáló Bizottság, továbbá a korelnök és a korjegyzők jelentése alapján az Országgyűlés határoz a mandátumvizsgálat eredménye tárgyában.

(4) Az időközi választás során megválasztott képviselő megbízólevelét az Országgyűlés Jogi, Igazgatási és Igazságügyi Bizottsága vizsgálja meg. Az Országgyűlés elnöke a bizottság javaslatát az Országgyűlés legközelebbi ülésén ismerteti, s az Országgyűlés ennek alapján határoz.

6. § (1) A mandátumok megvizsgálása után az Országgyűlés megválasztja tisztségviselőit; az elnököt, az alelnököket és a jegyzőket. Az alelnökök és a jegyzők számáról az Országgyűlés dönt.

(2) A megválasztott tisztségviselőket az Országgyűlés bármikor visszahívhatja.

(3) A tisztségviselők megválasztásuk után működésüket azonnal megkezdik.

7. § (1) Az Országgyűlés a tisztségviselők megválasztása után az Alkotmány 29. §-ának (1) bekezdése értelmében tagjai sorából meg-

választja az Elnöki Tanácsot: elnökét, két helyettes elnökét, titkárait és 17 tagját.

(2) Amennyiben az Elnöki Tanácsban bármely okból üresedés következne be, az Országgyűlés az ezt követő legközelebbi ülésén a megüresedett helyet választás útján betölti.

8. § Az Országgyűlés alakuló ülésén megválasztja állandó bizottságait (15. §), valamint a Mentelmi és Összeférhetetlenségi Bizottságot (16. §).

II. Az Országgyűlés szervezete

Az Országgyűlés elnöke

9. § (1) Az Országgyűlés elnöke örökös az Országgyűlés méltóságán és tekintélyén, ügyel az Országgyűlés ügyrendjének helyes alkalmazására, szervezi az Országgyűlés munkáját és összehangolja a bizottságok tevékenységét.

(2) Az Országgyűlés elnökének feladatai különösen:

a) gondoskodik az Országgyűlés éves munkaprogramjának összeállításáról,

b) vezeti az Országgyűlés tanácskozásait,

c) biztosítja az Országgyűlés zavartalan működését,

d) hivatalos és ünnepélyes alkalmakkor képviseli az Országgyűlést,

e) szervezi az Országgyűlés nemzetközi kapcsolatait,

f) meghatározza az Országgyűlés Irodájának szervezetét és irányítja annak munkáját.

10. §. Az elnököt akadályoztatása esetén az alelnökök egyike helyettesíti. Az elnököt helyettesítő alelnök jogai és kötelességei egyeznek az elnökével.

A jegyzők

11. § (1) Az elnök által megállapított sorrendben soros jegyzők folyamatosan segítik az elnököt a tanácskozások vezetésében.

(2) A jegyzők olvassák fel az országgyűlési iratokat, számolják meg a szavazatokat, és szerkesztik az Országgyűlés összefoglaló jegyzőkönyveit.

12. § (1) A bizottságok az Országgyűlés véleményező, javaslattevő és ellenőrző szervei, amelyeket az Országgyűlés tagjai sorából alakít.

(2) Az Alkotmány 21. §-ának (3) bekezdése értelmében a hatóságok, hivatalok és intézmények, valamint az állam polgárai kötelesek az országgyűlési bizottságok által kívánt adatokat rendelkezésre bocsátani, illetőleg a bizottságok előtt vallomást tenni.

13. § Az Országgyűlés állandó bizottságokat, valamint Mentelmi és Összeférhetetlenségi Bizottságot választ, továbbá ideiglenes bizottságokat választhat.

14. § (1) Az állandó bizottságok, valamint a Mentelmi és Összeférhetetlenségi Bizottság megbízatása az Országgyűlés egész időtartamára (egy országgyűlési ciklusra) szól.

(2) A bizottságok tagjait az Országgyűlés bármikor visszahívhatja.

15. § (1) Az Országgyűlésnek tíz állandó bizottsága van:

1. a Jogi, Igazgatási és Igazságügyi Bizottság,
2. a Külügyi Bizottság,
3. a Honvédelmi Bizottság,
4. a Terv- és Költségvetési Bizottság,
5. a Mezőgazdasági Bizottság,
6. az Ipari Bizottság,
7. az Építési és Közlekedési Bizottság,
8. a Kereskedelmi Bizottság,
9. a Kulturális Bizottság,
10. a Szociális és Egészségügyi Bizottság.

(2) Az Országgyűlés állandó bizottságai 11–21 tagból állanak.

(3) Az állandó bizottságok feladata, hogy folyamatosan segítsék az Országgyűlést törvényalkotó, ellenőrző tevékenységében, a társadalom alkotmányos rendjének biztosításában, és előmozdítsák az Országgyűlés tárgyalásainak eredményességét.

(4) Az állandó bizottságok saját kezdeményezésükre mindazokkal a kérdésekkel foglalkozhatnak, amelyeket az állami és társadalmi élet adott területén alapvető jelentőségűnek tartanak és javaslataikkal közvetlenül fordulhatnak az Országgyűléshez, az Elnöki Tanácshoz és a Minisztertanácshoz; javaslataikkal az illetékes miniszterhez, illetőleg országos hatáskörű szerv vezetőjéhez is fordulhatnak.

(5) Az állandó bizottságok joga és kötelessége működési körükben

a törvénytervezetek és javaslatok tárgyalásának előkészítése, valamint az Országgyűlés, az Elnöki Tanács és az Országgyűlés elnöke által eléjük terjesztett ügyek tanulmányozása és tárgyalása.

(6) Az állandó bizottságok véleményezik az eléjük terjesztett törvényerejű rendeletek tervezetét.

16. § (1) A Mentelmi és Összeférhetetlenségi Bizottság 11 tagból áll.

(2) Feladata a mentelmi és összeférhetetlenségi ügyek megvizsgálása és az országgyűlési tárgyalásra való előkészítése.

17. § (1) Az Országgyűlés bármely kérdés megvizsgálására tagjai sorából ideiglenes bizottságot küldhet ki.

(2) Az ideiglenes bizottság feladatát és megbízatásának terjedelmét az Országgyűlés esetenként határozza meg.

III. Az Országgyűlés ülésszakai

18. § Az Országgyűlés ülésszakainak összehívásáról az Elnöki Tanács gondoskodik [Alkotmány 22. § (3) bek.].

19. § (1) Az Országgyűlés évenként legalább két ülésszakot tart [Alkotmány 22. § (1) bek.].

(2) Az Országgyűlést az Alkotmány 22. §-ának (2) bekezdése értelmében mindannyiszor össze kell hívni, ahányszor azt az Elnöki Tanács szükségesnek ítéli.

(3) Az Országgyűlést a képviselők egyharmadának írásbeli kérelmére össze kell hívni [Alkotmány 22. § (2) bek.]. Ebben az esetben az Elnöki Tanács 15 napon belül gondoskodik az összehívásról.

(4) Az Országgyűlés maga is meghatározhatja a következő ülésszak összehívásának időpontját.

IV. Az Országgyűlés tanácskozási rendje

20. § Az Országgyűlés határozatképes, ha a képviselőknek legalább fele jelen van [Alkotmány 24. § (1) bek.].

21. § (1) A Minisztertanács tagjai, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész tanácskozási joggal akkor is részt vehetnek az Országgyűlés ülésein, ha nem országgyűlési képviselők.

(2) Az államtitkárokat az Országgyűlés üléseire tanácskozási joggal állandó jelleggel vagy esetenként meghívhatja.

22. § (1) Az ülészak első ülésén az elnök közli az Országgyűléssel a benyújtott törvényjavaslatokat, indítványokat, interpellációkat és az ülések egyéb tárgyalási anyagát.

(2) Az Országgyűlés ülészakának tárgysorozatát az elnök javaslatára az Országgyűlés állapítja meg.

(3) A benyújtott javaslatokat az ülészak megkezdéséig, de legkésőbb a tárgysorozat megállapítása után, kinyomtatva ki kell adni az országgyűlési képviselőknek.

(4) Az egyes ülések időpontját, napirendjét az Országgyűlés ülésenként határozza meg.

23. § (1) Az Országgyűlés elé javaslatokat terjeszthet az Elnöki Tanács, a Minisztertanács, minden országgyűlési bizottság és bármely képviselő. A bizottságok, valamint az egyes képviselők javaslatai önálló indítványok.

(2) A javaslatokat írásban az Országgyűlés elnökénél kell benyújtani.

(3) Az Országgyűlés az Elnöki Tanács, valamint a Minisztertanács javaslatait napirendre tűzni és tárgyalni köteles.

(4) Az önálló indítványokat az elnök köteles az Országgyűlésnek bejelenteni és javaslatot tenni azok napirendre tűzésére, vagy napirendre tűzésének megtagadására. Az Országgyűlés az előterjesztő esetleges felszólalása után vita nélkül határoz.

(5) A képviselő önálló indítványával tanulmányozás és tárgyalás céljából közvetlenül az Országgyűlés illetékes bizottságához is fordulhat.

24. § (1) A tárgyalásra kerülő javaslatokat az Országgyűlés elnöke kiadja az illetékes bizottságnak (bizottságoknak).

(2) A tárgyalásra kerülő javaslatokról – működési körét érintően – saját kezdeményezésére vagy az illetékes bizottság felkérésére bármelyik bizottság véleményt nyilváníthat.

(3) A tárgyalásra kerülő javaslatokat a bizottságnak a javaslatot tárgyaló Országgyűlés előtt legalább 8 nappal előbb kézhez kell kapni. Ezt az időhatárt az Országgyűlés elnöke kivételesen indokolt esetben lerövidítheti.

(4) Az Országgyűlés egyes javaslatok előkészítésére bizottsági tárgyalás helyett tagjai sorából közvetlenül is kijelölhet előadót.

25. § (1) Az Elnöki Tanács, vagy a Minisztertanács javaslatának előterjesztője kérheti a javaslat sürgős tárgyalását. Az Országgyűlés e tárgyban vita nélkül határoz.

(2) Sürgős tárgyalás esetén a javaslatot a következő ülés napirendjére kell tűzni és folyamatosan le kell tárgyalni.

26. § A bizottság vagy az előadó által készített jelentéseket a tárgyalást megelőzően a képviselők között szét kell osztani.

27. § (1) A javaslat előadója a bizottság által esetenként megválasztott vagy az Országgyűlés által kijelölt előadó.

(2) A javaslat előadója a bizottságokban elhangzott kisebbségi véleményeket is köteles az Országgyűlés ülésén ismertetni.

28. § Az Elnöki Tanács az Alkotmány 30. §-ának (6) bekezdése értelmében köteles az Országgyűlésnek bemutatni a két ülésszak közötti időben alkotott törvényerejű rendeleteket.

29. § (1) Az Elnöki Tanács az Országgyűlésnek felelős, és köteles működéséről az Országgyűlésnek beszámolni [Alkotmány 32. § (2) bek.].

(2) Az Elnöki Tanács beszámolóját az Elnöki Tanács elnöke terjeszti az Országgyűlés elé.

(3) Az Elnöki Tanács a beszámoló előterjesztésével helyettes elnökeket, titkárat, vagy bármely tagját is megbízhatja.

30. § (1) Az Országgyűlés megvitatja és jóváhagyja a kormány programját [Alkotmány 19. § (3) bek. e) pont]. A kormány programját a Minisztertanács elnöke terjeszti az Országgyűlés elé.

(2) A Minisztertanács köteles működéséről az Országgyűlésnek rendszeresen beszámolni [Alkotmány 39. § (1) bek.].

(3) A Minisztertanács beszámolóját a Minisztertanács elnöke terjeszti az Országgyűlés elé.

(4) A Minisztertanács a beszámoló előterjesztésével bármely tagját is megbízhatja.

(5) A Minisztertanács tagjai, valamint az államtitkárok tevékenységükről kötelesek beszámolni az Országgyűlésnek [Alkotmány 39. § (2) bek.]. A beszámolókat ki kell adni az illetékes állandó bizottságoknak.

31. § A Legfelsőbb Bíróság elnöke valamint a legfőbb ügyész kötelesek az Országgyűlésnek működésükről rendszeresen beszámolni. Ezeket a beszámolókat ki kell adni a Jogi, Igazgatási és Igazságügyi Bizottságnak.

32. § (1) Az Országgyűlés a törvényjavaslat általános és részletes

vitáját — ha másképp nem határoz — együttesen folytatja le. A tárgyalás módjára az Országgyűlés elnöke, a bizottság előadója, vagy bármelyik képviselő tehet javaslatot. Minden egyéb ügynek csak általános vitája van.

(2) Ha a képviselő módosító javaslatot kíván előterjeszteni, azt a felszólalásra jelentkezésével egyidejűleg, de legkésőbb felszólalásáig, a módosítás pontos megjelölésével, az Országgyűlés elnökénél írásban be kell nyújtania.

(3) A képviselő a módosító javaslatát a vita bezárásáig megváltoztathatja, illetve a szavazás megkezdéséig bármikor visszavonhatja.

(4) A módosító javaslatokat az elnök a határozathozatal előtt bármikor kiadhatja az illetékes bizottságnak (bizottságoknak). Ha a bizottsági tárgyalást a Minisztertanács tagja, az államtitkár, az előadó, vagy bármelyik képviselő indítványozza, e kérdésben az Országgyűlés vita nélkül határoz.

33. § (1) Szólásra az elnöknel a vita megkezdése előtt kell jelentkezni. Az elnök határozza meg a hozzászólók sorrendjét.

(2) A vita közben újabb felszólalónak, vagy ismételt felszólalásra az elnök adhat engedélyt. Ha az elnök az engedélyt megtagadja, a képviselő az Országgyűléstől kérheti a felszólalás engedélyezését. Az Országgyűlés e tárgyban vita nélkül határoz.

(3) A Minisztertanács tagjai, az államtitkárok, valamint az előkészítésben részt vevő bizottságok elnökei (titkárai) és előadói a határozathozatal előtt bármikor felszólalhatnak.

34. § (1) Rendkívüli ügyben napirend előtt bármelyik képviselő kérhet felszólalásra engedélyt. Ha az elnök az engedélyt megtagadja, a képviselő kérésére e tárgyban az Országgyűlés vita nélkül határoz.

(2) Ügyrendi kérdésben bármelyik képviselő bármikor szót kérhet. Az ügyrendi javaslatok felett az Országgyűlés vita nélkül határoz.

35. § Az elnök rendreutasíthatja azt, aki az Országgyűléshez méltatlan magatartást tanúsít. A rendreutasított felszólalótól a szót megvonhatja és szükség esetén javaslatot tehet az Országgyűlésnek a folyó ülésből való kizárására. E javaslat felett az Országgyűlés vita nélkül határoz.

36. § (1) Az elnök, vagy bármelyik képviselő javaslatára az Országgyűlés megszabhatja a hozzászólások maximális időtartamát. E kérdésben az Országgyűlés vita nélkül határoz.

(2) Az elnök, vagy bármelyik képviselő írásban, vagy szóban java-

solhatja a vita bezárását. Az Országgyűlés e kérdésben vita nélkül határoz. Részletes tárgyalás esetén ez az indítvány csak a tárgyalás alatt álló résszel kapcsolatos vitára vonatkozhat.

37. § (1) Az Országgyűlés minden kérdésben nyílt szavazással határoz.

(2) Amennyiben módosító javaslat hangzott el, először afelett kell szavazni.

(3) Bármelyik képviselő indítványozhatja, hogy egyes módosító javaslatok fölött a szavazás külön-külön történjék. Erről az Országgyűlés vita nélkül határoz.

(4) A szavazás kézfelemeléssel történik. Ha a szavazás eredményében kétség merül fel, vagy bármelyik képviselő kéri, az elnök köteles a szavazatokat megszámláltatni.

(5) Név szerinti szavazást bármelyik képviselő indítványozhat. E tárgyban az Országgyűlés vita nélkül határoz.

(6) Név szerinti szavazást kell elrendelni legalább 30 képviselő írásbeli indítványára.

38. § (1) Határozatait az Országgyűlés szótöbbséggel hozza [Alkotmány 24. § (2) bek.].

(2) Az Alkotmány megváltoztatásához az Országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges [Alkotmány 24. § (3) bek.].

(3) Az elnök csak szavazategyenlőség esetén szavaz.

39. § Az Országgyűlés tanácskozásairól és határozatairól összefoglaló és szó szerinti jegyzőkönyvet kell vezetni.

40. § (1) Az összefoglaló jegyzőkönyvnek szerkesztéséről a soros jegyzők gondoskodnak. A jegyzőkönyvet az elnök és a soros jegyzők írják alá.

(2) A felolvasott okmányokat az összefoglaló jegyzőkönyvhöz eredetiben mellékelni kell.

41. § (1) A szó szerinti jegyzőkönyvek elkészítéséről az Országgyűlés elnöke gondoskodik.

(2) A szó szerinti jegyzőkönyvbe minden, az ülésen elhangzott nyilatkozatot, felszólalást és közbeszólást fel kell venni.

(3) A szó szerinti jegyzőkönyvet az ülést követő 21 napon belül kinyomtatva ki kell adni az országgyűlési képviselőknek, a Minisztertanácsnak és tagjainak, az államtitkároknak, a Legfelsőbb Bíróság elnökének és a legfőbb ügyésznek.

(4) A képviselő vagy más felszólaló írásban kérheti az Országgyűlés

elnökénél a szó szerinti jegyzőkönyvbe felvett felszólalása téves szövegének kiigazítását. E kérdésben, az elnök bejelentése alapján, az Országgyűlés legközelebbi ülésén vita nélkül határoz.

42. § Az Országgyűlés ülései nyilvánosak (Alkotmány 23. §).

43. § (1) Rendkívüli esetben az Országgyűlés elhatározhatja zárt ülés tartását (Alkotmány 23. §).

(2) Az Országgyűlés a tanácskozások során az elnök javaslatára bármikor zárt ülés tartását rendelheti el.

(3) A zárt ülés elrendelését az elnökhöz írásban beadott indítványával 30 képviselő is indítványozhatja. Az Országgyűlés e tárgyban vita nélkül határoz.

(4) Zárt ülést kell tartani, amennyiben azt az Elnöki Tanács, vagy a Minisztertanács indítványozza.

(5) A zárt ülésről készült jegyzőkönyvet az Országgyűlés elnöke titkos iratként kezeli.

44. § Az Országgyűlés által elfogadott törvényt az Elnöki Tanács elnöke és titkára írja alá. A törvény kihirdetéséről az Elnöki Tanács elnöke gondoskodik. A törvényt a hivatalos lapban kell kihirdetni (Alkotmány 26. §).

45. § Az Országgyűlés elrendelheti határozatának a hivatalos lapban való közzétételét. A közzétételre kerülő határozatokat az elnök és a soros jegyzők írják alá. E határozatok közzétételéről az Országgyűlés elnöke gondoskodik.

V. Interpelláció

46. § (1) Az Elnöki Tanácshoz, a Minisztertanácshoz, a Minisztertanács bármely tagjához, az államtitkárokhoz, a Legfelsőbb Bíróság elnökéhez és a legfőbb ügyészhez a feladatkörükbe tartozó minden ügyben bármelyik képviselő kérdést intézhet.

(2) Az interpellációt és az ezzel kapcsolatos rövid tényleírást az ülést 24 órával megelőzően az Országgyűlés elnökénél kell benyújtani.

47. § (1) Az elnök minden ülés elején az Országgyűlésnek bejelenti a betervezett interpellációkat.

(2) Az Országgyűlés megállapítja az interpelláció elmondásának napját. Erről az interpelláló képviselőt és az interpelláltat értesíteni kell, utóbbit az interpelláció másolatával.

(3) Az interpelláció elmondásának időpontját úgy kell megállapítani, hogy arra a választ lehetőleg a folyó ülészak alatt meg lehessen adni.

(4) Amennyiben az interpelláló képviselő a megjelölt időpontban nincs jelen, az interpellációt visszavontnak kell tekinteni.

48. § (1) Minden interpellációra az Országgyűlés előtt kell választ adni, vagy az interpelláció elmondása után, vagy az ülészak más ülésén.

(2) Az interpelláltnak, indokolt esetben, kivételesen joga van ahhoz, hogy a választ 30 napon belül írásban közölje az interpelláló képviselővel és az Országgyűlés elnökével.

(3) Az interpelláló kérésére az Országgyűlés kimondhatja az interpelláció sürgősségét; ebben az esetben az interpellált még azon az ülésnapon, vagy az ülészak következő ülésnapján köteles választ adni.

(4) Válasz után — az írásban adott válasz esetében is — az interpelláló képviselőnek viszonzválaszra van joga, amely után az Országgyűlés dönt, hogy a választ tudomásul veszi-e.

(5) Ha az Országgyűlés a választ nem veszi tudomásul, a kérdést az illetékes bizottságnak (bizottságoknak), vagy erre a célra létrehozott bizottságnak kell kiadni. A kérdés tárgyalását az Országgyűlés a bizottsági jelentés alapján legkésőbb a következő ülészakon napirendre tűzi.

VI. A bizottságok működésének alapelvei

49. § (1) A bizottságok megválasztásuk után az Országgyűlés elnökének összehívására alakulnak meg. Elnököt és titkárt választanak. A bizottságok további üléseit a bizottságok elnökei hívják össze.

(2) A bizottságok tagjaik sorából albizottságokat is alakíthatnak.

(3) A bizottságok tárgyalásukra szakértőket hívhatnak meg.

(4) A bizottságok abban az időben is működnek, amikor az Országgyűlés nem ülésezik.

(5) A bizottságok határozatképességéhez a bizottság tagjai legalább felének jelenléte szükséges; határozataikat szótöbbséggel hozzák.

(6) A bizottságok munkáját a bizottság elnöke vezeti. A tanácskozás jegyzőkönyvét aláírja. Az elnököt akadályoztatása esetén a bizottság titkára helyettesíti.

(7) A bizottságok tevékenységük részletes szabályait az Országgyűlés ügyrendje által meghatározott keretekben maguk dolgozzák ki.

50. § (1) Az állandó bizottságok ülésén az Elnöki Tanács elnöke, az Országgyűlés elnöke és a Minisztertanács illetékes tagjai tanácskozási joggal részt vehetnek. Az ülés összehívásával egyidejűleg értesíteni kell az Elnöki Tanács elnökét, az Országgyűlés elnökét, és a Minisztertanács tárgy szerint érintett tagját az ülés idejéről és napirendjéről.

(2) A bizottság kívánságára a Minisztertanács tárgy szerint érintett tagja, valamint az államtitkár a bizottság ülésén megjelenni és a szükséges felvilágosítást megadni köteles.

(3) Törvényjavaslatok, indítványok bizottsági tárgyalása alatt, azokkal kapcsolatban minden képviselő nyújthat be javaslatot a bizottsághoz. Javaslatainak tárgyalásakor joga van tanácskozási joggal részt venni a bizottság ülésén.

(4) Az állandó bizottságok egyes ügyekben közösen is eljárhatnak és együttes határozatokat hozhatnak.

(5) Az állandó bizottságok ülései a képviselők számára nyilvánosak. Az Elnöki Tanács elnöke, az Országgyűlés elnöke, a Minisztertanács tagjai, vagy a bizottság elnöke javaslatára zárt ülést kell tartani. A bizottság bármely tagja is javasolhatja a zárt ülés tartását.

51. § (1) Az Országgyűlés elnöke a mentelmi jog felfüggesztése iránti megkereséseket, a mentelmi jog megsértésére vonatkozó, valamint az összeférhetetlenségi bejelentéseket haladéktalanul köteles áttenni a Mentelmi és Összeférhetetlenségi Bizottsághoz. Ezt az Országgyűlés legközelebbi ülésén be kell jelenteni.

(2) A bizottság elnöke a mentelmi és összeférhetetlenségi ügy tárgyalásáról, idejéről és helyéről köteles az érdekelt képviselőt értesíteni. A megjelent képviselőt kérésére meg kell hallgatni.

(3) Mentelmi és összeférhetetlenségi ügyekben a bizottság javaslatára az Országgyűlés dönt.

(4) A Mentelmi és Összeférhetetlenségi Bizottság zárt ülésben tárgyal.

VII. A képviselők

52. § (1) Az országgyűlési képviselők tevékenységüket választóik, a köz érdekében végzik [Alkotmány 20. § (2) bek.].

(2) Az Országgyűlés tisztségeire, illetve szerveibe bármelyik képviselő megválsztható.

(3) A képviselő joga és kötelessége, hogy kezdeményezően részt vegyen az Országgyűlés munkájában, javaslataival és bírálatával elősegítse annak eredményes működését. Kötelessége az Országgyűlés ülésein és annak a bizottságnak az ülésein részt venni, amelynek tagja.

(4) A képviselő köteles képviselői tevékenységét az Alkotmánynak és a törvényeknek megfelelően végezni, s az ügyrend előírásait betartani.

(5) Az Országgyűlés, valamint a bizottságok ülésein elhangzott képviselői javaslatokra, bírálatokra, kérdésekre az illetékes állami szerv vezetője (helyettese) az ülésen, vagy az ülést követően írásban válaszolni köteles. Az Országgyűlés ülésén elhangzott azokat a javaslatokat, bírálatokat és kérdéseket, amelyeket az ülésen nem válaszoltak meg, érdemi válaszadás céljából a Minisztertanács elé kell terjeszteni. Az írásban adott válaszról az Országgyűlés elnökét, illetve a bizottság elnökét értesíteni kell.

53. § (1) Országgyűlési képviselőt az Országgyűlés hozzájárulása nélkül letartóztatni, vagy ellene büntető eljárást indítani — tettenérés esetét kivéve — nem lehet [Alkotmány 20. § (4) bek.].

(2) Minden olyan politikai, gazdasági vagy egyéb tevékenység, illetőleg magatartás, amely ellentétben áll a társadalom érdekeivel, összeférhetetlen az Országgyűlési képviselői megbízással [Alkotmány 20. § (5) bek.].

(3) A képviselőt megbízatásának teljesítése és az ebből eredő elfoglaltsága miatt hátrány nem érheti.

54. § (1) A képviselő köteles választókerülete problémáinak megoldását a köz érdeke szerint elősegíteni, választóival szoros kapcsolatot tartani, javaslataikkal, panaszaikkal gondosan foglalkozni.

(2) Az országgyűlési képviselők kötelesek rendszeresen beszámolni működésükről választóiknak [Alkotmány 20. § (3) bek.]. A beszámolóban mind az országos, mind a helyi politikai életben végzett munkájukról tájékoztatják választóikat. Ismertetik az Országgyűlés tevékenységét és az egyéb időszakos állami feladatokat, intézkedéseket.

(3) A képviselő választókerületében figyelemmel kíséri az alkotmányosság és a törvényesség érvényesülését, a törvények végrehajtásának tapasztalatait.

(4) Az állami szervek kötelesek az országgyűlési képviselőket meg-

bízatusuk ellátásában támogatni és részükre a munkájukhoz szükséges felvilágosítást megadni.

(5) A képviselők működésük körében az illetékes állami szerveknek javaslatokat tehetnek, amelyeket azok kötelesek megvizsgálni.

55. § (1) A képviselők a fővárosban és megyénként képviselői csoportokat alakítanak.

(2) A képviselői csoportok vezetőt választanak.

(3) A képviselői csoportok abból a célból alakulnak meg, hogy elősegítsék az Országgyűlés elnökével való folyamatos kapcsolatot, az Országgyűlés, illetve az országgyűlési bizottságok üléseire való felkészülésüket, a képviselők munkáját, tapasztalataik kicserélését és tájékoztatásukat.

(4) A képviselők és a képviselői csoportok a Hazafias Népfront szerveire támaszkodva erősítik kapcsolatukat a lakossággal, s együttműködnek az állami és társadalmi szervekkel.

VIII. Az Alkotmányjogi Tanács működése²

56. §. Az Országgyűlés az Alkotmányjogi Tanácsról szóló 1984. évi I. törvény (a továbbiakban: Tv.) 3. és 4. §-a szerint az Alkotmányjogi Tanács (a továbbiakban: Tanács) elnökét, titkárát és tagjait az alakuló ülésen, az állandó bizottságok megválasztása után választja meg.

57. § (1) A Tanács elnökét akadályoztatása esetén a Tanács titkára, illetőleg annak akadályoztatása esetén a Tanácsnak az elnök által megbízott tagja helyettesíti, aki ilyenkor az elnök jogkörében jár el.

(2) A Tanács szükség szerint tart ülést.

58. § (1) A Tanács elnöke a Tanács bármely tagját megbízhatja a Tanács tevékenységi körébe tartozó egyes feladatok előkészítésével, és ebből a célból a Tanács tagjaiból bizottságot is alakíthat.

(2) A Tanács működésével összefüggő hivatali feladatokat az Országgyűlés Irodája látja el.

59. § (1) Ha a Tanács valamely jogszabály vagy jogi iránymutatás alkotmányellenességével kapcsolatos indítványt tárgyal, a Tanács elnöke az indítványozót, valamint a jogszabályt, illetőleg jogi iránymutatást kibocsátó szerv vezetőjét az ügy tárgyalására meghívja.

² A VIII. fejezetet az Országgyűlés a 9/1980 – 85. számú határozata iktatta be az ügyrendbe.

(2) Az (1) bekezdésben említett, továbbá a Tv. 11. §-ának a) – d) pontjában felsorolt személyek akadályoztatása esetén a helyettesük vesz részt a Tanács ülésén.

60. § (1) A Tanács elé kerülő ügyet a Tanács elnöke által megbízott egy vagy több tag készíti elő az Országgyűlés Irodájának közreműködésével.

(2) A Tv. 16. §-ában meghatározott adatszolgáltatást, illetőleg vallo-mástételt a Tanács elnöke vagy titkára rendelheti el.

(3) A kellően előkészített ügyet a Tanács elnöke kitűzi a Tanács ülésének napirendjére, és egyúttal kijelöli az ügy előadóját.

(4) A Tanács ülésén az ügy előadója ismerteti az ügyet és az előké-szítés eredményét. A Tanács tagjainak és a meghívottaknak a felszóla-lása után az ügy előadója előterjeszti a javaslatát, majd a Tanács hatá-rozatot hoz.

61. § (1) Ha a jogszabály vagy jogi iránymutatás nem alkotmányellen-es, a Tanács ezt a határozatában megállapítja.

(2) Alkotmányellenesség megállapítása esetén a Tanács a jogszabályt vagy jogi iránymutatást kibocsátó szervhez megküldött határozatában (felfüggesztő határozatában) határidőt jelöl meg a kifogásolt jogszabá-ly vagy jogi iránymutatás felülvizsgálatára, illetőleg új jogszabály vagy jogi iránymutatás kibocsátására.

(3) Ha a jogszabály vagy jogi iránymutatás kibocsátója a megadott határidőben nem intézkedik, a Tanács a Tv. 19. §-ában felsorolt meg-felelő szervhez fordul.

(4) A Tanács a határozatát megindokolja.

(5) A Tanács határozatát a Tanács elnöke és titkára írja alá.

62. § (1) Ha a Tanács a Tv. 19. §-a (1) bekezdésének c) pontja vagy 20. §-a alapján az Országgyűléshez fordul, a határozatot a Tanács el-nöke az Országgyűlés elnökéhez küldi meg, egyúttal közli a Tanács véleményét az alkotmányellenesség megszüntetése végett szükséges-nek tartott intézkedésekről.

(2) Az Országgyűlés elnöke az ügyet véleménynyilvánítás végett kiadja az Országgyűlés jogi, igazgatási és igazságügyi bizottságának, amely – szükség esetén más országgyűlési bizottság bevonásával – kialakítja álláspontját.

(3) Az alkotmányellenesség kérdésében az Országgyűlés dönt, és – szükség esetén – megteszi a megfelelő intézkedést.

(4) Az Országgyűlés által elfogadott javaslatot az Országgyűlés határozataként az Országgyűlés elnöke és a soros jegyzők írják alá.

63. § (1) Az Országgyűlésnek és az Országgyűlés elnökének hivatali szerve az Országgyűlés Irodája, mely közvetlenül az elnöknek van alárendelve.

(2) Az Országgyűlés Irodája az elnök utasítása szerint ellátja az Országgyűlés ügyvitelét s megad minden szervezési és technikai segítséget a bizottságoknak és a képviselőknek is feladataik teljesítéséhez.

X. Egyes rendelkezések

64. § (1) Az ügyrend az Országgyűlésben történt elfogadása után hatályba lép.

(2) Az ügyrendet a hivatalos lapban közzé kell tenni.

1983. évi III. törvény

az országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választásáról

Az országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választását az Országgyűlés a szocialista demokrácia továbbfejlesztése, a választási rendszer demokratizmusának szélesítése, a népképviselői testületek tevékenységének hatékonyabbá tétele, a választások előkészítésének, lebonyolításának egyszerűsítése érdekében — az alkotmányos alapelveknek megfelelően — az alábbiak szerint szabályozza:

Első rész

Alapvető rendelkezések

I. fejezet

A választójog

1. § Az országgyűlési képviselőket, valamint a községi, a városi és a fővárosi kerületi (a továbbiakban együtt: helyi) tanácsstagokat a választópolgárok általános, egyenlő és közvetlen választójog alapján, titkos szavazással választják.

2. § (1) A választójog a Magyar Népköztársaság minden nagykorú állampolgárát megilleti.

(2) Nincs választójoga annak,

a) aki elmebeteg,

b) akit a bíróság eltiltott a közügyektől,

c) aki a szabadságvesztés büntetését tölti, vagy szigorított őrizetben van.

(3) Országgyűlési képviselővé vagy tanácstaggá mindenki megválasztható, akinek választójoga van.

(4) A választáson minden szavazásra jogosult állampolgárnak egy szavazata van. Minden szavazat egyenlő.

3. §. A fővárosi és a megyei tanácstagokat a helyi tanácsok titkos szavazással választják.

II. fejezet *A választás*

4. § (1) Az országgyűlési képviselőket választókerületenként és országos választási listán választják. A választókerületenként és az országos választási listán megválasztott országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei azonosak.

(2) A helyi tanácstagokat választókerületenként választják. A községi közös tanácshoz tartozó nem székhely társközségekben a megválasztott tanács tag egyben a község elöljáróságának is tagjává válik.

5. § (1) Minden országgyűlési választókerület egy országgyűlési képviselőt, minden tanács választókerület egy tanács tagot választ.

(2) Az országos választási listán a Népköztársaság Elnöki Tanácsa (a továbbiakban: Elnöki Tanács) által meghatározott számú képviselőt választanak.

(3) A helyi tanácsok meghatározott számú fővárosi, illetőleg megyei tanács tagot választanak.

6. § (1) Az országgyűlési választókerületek számát, területét, székhelyét és sorszámát az Elnöki Tanács állapítja meg.

(2) A tanács választókerületek számát — e törvényben meghatározott keretek között — a helyi tanács, a tanács választókerületek területét és sorszámát a helyi tanács végrehajtó bizottsága állapítja meg.

7. §. A választópolgárokat állandó lakóhelyükön nyilvántartásba

kell venni; a nyilvántartásból való kihagyás vagy a nyilvántartásba vétel miatt kifogást lehet emelni, amelyről végső soron a bíróság határoz.

8. § (1) A választókerületekben az országgyűlési képviselők, valamint a helyi tanács tagok jelölésének jogát a választópolgárok jelölőgyűlései gyakorolják; minden választókerületben két vagy több személyt jelölnek.

(2) A jelölőgyűléseken a választókerület lakosai és a választókerület területén levő vállalatok, szervezetek, hivatalok, intézmények (a továbbiakban: munkahely) dolgozóinak képviselői vehetnek részt.

9. § (1) A választókerületben képviselőjelöltek, illetőleg tanács tagjelöltek azok lesznek, akik megkapták a jelölőgyűléseken megjelent választópolgárok egyharmadának a szavazatát.

(2) Az országos választási listán a képviselőjelölteket a Hazafias Népfront Országos Tanácsa jelöli a Hazafias Népfrontba tömörült politikai, társadalmi és érdekképviselői szervek javaslatai alapján.

(3) A képviselőjelöltek és tanács tagjelöltek a választást megelőző napig — egyenlő feltételek mellett — tevékenységüket és elképzeléseiket választóikkal ismertethetik; ebből a célból a Hazafias Népfront bizottságai gyűléseket szervezhetnek.

10. § (1) Mindenki személyesen szavaz.

(2) A jelöltre szavazni a szavazólapon a jelölt nevének meghagyásával, a jelölt ellen szavazni nevének áthúzásával lehet.

11. § (1) A fővárosi és a megyei tanács tagjává a helyi tanács tag vagy más választópolgár választható.

(2) A jelölésnél tekintetbe kell venni, hogy a fővárosi és a megyei tanács tagoknak legalább a kétharmada a helyi tanács tagok közül kerüljön ki.

III. fejezet

Az országgyűlési képviselő és a tanács tag

12. § (1) Országos választási listán megválasztott országgyűlési képviselő az a jelölt, aki országosan az összes érvényes szavazatnak több mint a felét megkapta, feltéve, hogy az ország összes választópolgárának több mint a fele szavazott.

(2) A választókerület megválasztott országgyűlési képviselője, illetőleg tanács tagja az a jelölt, aki az összes érvényes szavazatnak több

mint a felét megkapta, feltéve hogy a választókerületben az összes választópolgárnak több mint a fele szavazott.

(3) Az a jelölt, aki a választókerületben a megválasztott országgyűlési képviselő, illetőleg tanácstag mellett megkapta az összes érvényes szavazatnak legalább az egynegyedét, pótképviselő, illetőleg póttanácstag.

(4) A fővárosi és a megyei tanács megválasztott tagja az a jelölt, aki az őt megválasztó helyi tanács tagjai számának felénél több szavazatot kapott.

13. § Az országgyűlési képviselők és a tanácstagok rendszeresen beszámolnak működésükről a választóiknak.

14. § (1) Az országgyűlési képviselő és a tanácstag megbízatása megszűnik:

a) az Országgyűlés megbízatásának lejártával vagy feloszlásának kimondásával,

b) a tanács megbízatásának lejártával vagy feloszlásának kimondásával,

c) összeférhetetlenség kimondásával,

d) visszahívással,

e) lemondással,

f) a választójog elvesztésével,

g) a képviselő, illetőleg a tanácstag halálával.

(2) A tanácstag megbízatása megszűnik az igazgatási terület megváltoztatásával, ha az a tanács megszűnésével jár együtt.

(3) A pótképviselő, illetőleg a póttanácstag megbízatása — a visszahívás kivételével — az (1) és (2) bekezdésben felsorolt esetekben szűnik meg.

15. § (1) A választópolgárok az országgyűlési képviselőt és a tanácstagot — ha megbízatásának nem tesz eleget, vagy arra méltatlanná vált — visszahívhatják.

(2) A visszahívásra az érintett választópolgárok legalább tíz százaléka, továbbá a választókerületben megválasztott országgyűlési képviselő esetén a Hazafias Népfront Országos Tanácsa, helyi tanácstag esetén a Hazafias Népfront helyi bizottsága tehet javaslatot az Elnöki Tanácsnak, illetőleg a helyi tanácsnak. A javaslatban meg kell jelölni a javasolt visszahívás indokát.

(3) A visszahívásról a választópolgárok e törvénynek a szavazásra vonatkozó szabályai szerint, titkosan döntenek.

(4) Az országos választási listán megválasztott képviselő visszahívásáról az Országgyűlés – a Hazafias Népfront Országos Tanácsának javaslatára – dönt.

Második rész *A választási eljárás*

IV. fejezet *A választók nyilvántartása*

16. § (1) A helyi tanács végrehajtó bizottsága a választópolgárokat állandó lakóhelyükön az állami népességnylvántartás adatai alapján veszi nyilvántartásba.

(2) A választók nyilvántartásába azokat a magyar állampolgárokat kell felvenni, akik legkésőbb a választás napján betöltik tizennyolcadik életévüket, vagy házasságkötésük folytán lettek nagykorúvá.

(3) Azokról a nagykorú személyekről, akiknek nincs választójoguk [2. § (2) bek.], a helyi tanács végrehajtó bizottsága névsort készít.

(4) A választók nyilvántartását úgy kell összeállítani, hogy alkalmas legyen a választókerület, a szavazókör és a választópolgár azonosítására. A nyilvántartást a helyi tanács elnöke és végrehajtó bizottságának titkára hitelesíti.

17. § (1) A választók nyilvántartását a tanács hivatali helyiségében legalább nyolc napra közszemlére kell tenni, és ennek időpontját a helyben szokásos módon ki kell hirdetni.

(2) A közszemlére tétellel egyidejűleg írásban értesíteni kell a választópolgárokat a nyilvántartásba való felvételükről, feltüntetve a választókerületet, a szavazókört, a szavazóhelyiség címét és a szavazás napját.

18. § (1) A nyilvántartásból való kihagyás vagy a nyilvántartásba való felvétel miatt a választópolgárok – a nyilvántartás közszemlére tételének időtartama alatt – a helyi tanács végrehajtó bizottságánál emelhetnek kifogást.

(2) Az alaptalannak tartott kifogást legkésőbb a beérkezését követő napon át kell tenni a helyi bírósághoz, Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bírósághoz (a továbbiakban: bíróság).

(3) A bíróság a kifogásról a beérkezésétől számított három napon belül, nemperes eljárásban, népi ülnökök közreműködésével, szükség

esetén az érdekeltek meghallgatása után határoz. Ha a kifogást alaposnak tartja, elrendeli a nyilvántartás kiigazítását, ellenkező esetben a kifogást elutasítja. A bíróság határozata ellen nincs helye jogorvoslatnak.

(4) A bíróság a határozatát a meghozatala napján közli a helyi tanács végrehajtó bizottságával és azzal, aki a kifogást tette. Ha a bíróság a nyilvántartásba felvett személy törlését rendeli el, a határozatot vele is közölni kell.

19. § (1) A helyi tanács végrehajtó bizottsága a kihagyott választópolgárt utólag nyilvántartásba veszi. A 17. § (2) bekezdése szerint értesítést kell küldeni a nyilvántartásba való utólagos felvételtől is.

(2) A helyi tanács végrehajtó bizottsága törli a választók nyilvántartásából azt, aki időközben meghalt, aki más választókerület nyilvántartásában már szerepel, vagy abba a felvételét kéri, illetőleg aki elvesztette a választójogát.

(3) A módosított nyilvántartást — a választás előtt tizenöt nappal — a tanács hivatali helyiségében három napra közszemlére kell tenni.

20. § (1) Ha a választópolgár a nyilvántartás elkészítése után az állandó lakóhelyét megváltoztatja, az új lakóhely szerint illetékes helyi tanács végrehajtó bizottságától vagy a szavazatszedő bizottságtól kérheti a választók nyilvántartásába való felvételét. A kérelemhez csatolni kell a korábbi lakóhely szerint illetékes helyi tanács végrehajtó bizottságának igazolását arról, hogy a kérelmező a választók nyilvántartásában szerepelt, és onnan törölték.

(2) Az igazolás és a személyi igazolvány alapján az új lakóhely szerint illetékes helyi tanács végrehajtó bizottsága vagy a szavazatszedő bizottság a választópolgárt nyilvántartásba veszi.

(3) Az a választópolgár, aki állandó lakóhelyétől a választás napján távol van, az állandó lakóhelye szerint illetékes helyi tanács végrehajtó bizottságának igazolása alapján kérheti az ideiglenes lakóhelyén, illetőleg tartózkodási helyén a helyi tanács végrehajtó bizottságától vagy a szavazatszedő bizottságtól, hogy vegyék fel őt a választók nyilvántartásába. Ennek alapján csak az országos választási listára lehet szavazni.

21. § Az országgyűlési választókerületeket a főváros és a megye területén belül úgy kell kialakítani, hogy mintegy 30 000 lakos választáson egy képviselőt.

22. § (1) A tanácsi választókerületek számát — az állandó lakosok számával arányosan — úgy kell megállapítani, hogy a városokban és a fővárosi kerületekben legalább harmincegy, az önálló tanácsú községekben legalább tizenegy választókerület legyen. A községi közös tanácsba községenként legalább három tanácstagot kell választani, a közös tanács tagjainak száma pedig legalább tizenegy legyen.

(2) A tanácsi választókerületek száma legfeljebb a következő lehet:

- a) az 1000 vagy ennél kevesebb lakosú községben huszonegy,
- b) az 1000 — 5000 lakosú községben harmincegy,
- c) az 5000 — 10 000 lakosú városban és községben harmincöt,
- d) a 10 000 — 20 000 lakosú városban és községben negyvenöt,
- e) a 20 000-en felüli lakosú községben ötvenegy,
- f) a 20 000 — 50 000 lakosú városban és fővárosi kerületben hatvanegy,
- g) az 50 000 — 150 000 lakosú városban és fővárosi kerületben nyolcvanegy,
- h) a 150 000-en felüli lakosú városban és fővárosi kerületben száz-tizenegy.

(3) A községi közös tanácsok esetében a választókerületek kialakításakor a közös tanácshoz tartozó községek lakosságszámát együttesen kell figyelembe venni.

23. § Az országgyűlési és a tanácsi választókerületek területi beosztását a választás kitűzésétől számított tíz napon belül közzé kell tenni.

24. § (1) A választás kitűzésétől számított tíz napon belül szavazóköröket kell alakítani.

(2) A szavazókörök számát és területi beosztását a helyi tanács végrehajtó bizottsága állapítja meg úgy, hogy egy szavazókörre 600 — 1000 választópolgár jusson, de minden községben legyen legalább egy szavazókör. Ha több szavazókör van, a szavazókörök sorszámot kapnak.

(3) A szavazókör területét úgy kell megállapítani, hogy abba egy vagy több tanácsi választókerület teljes területe beletartozzék.

25. § (1) A választási elnökségek és a szavazatszedő bizottságok (a továbbiakban: választási szervek) a működési területükön

a) ellenőrzik a választás törvényességét, szükség esetén intézkednek a törvényes rend helyreállításáról,

b) közreműködnek a választások megszervezésében és lebonyolításában,

c) nyilvántartják az országgyűlési képviselőjelölteket.

(2) A választási szervek megbízatása az Országgyűlés, illetőleg a tanácsok megbízatásának idejére szól.

26. § (1) Az országos feladatok ellátására Országos Választási Elnökséget, a területi és helyi feladatok ellátására fővárosi, megyei, városi, fővárosi kerületi és községi választási elnökséget, szavazó-körönként pedig szavazatszedő bizottságot kell alakítani.

(2) A választási elnökségeket a választás kitűzésétől számított húsz napon belül, a szavazatszedő bizottságokat a választás napja előtt legalább tíz nappal kell megalakítani.

(3) A közös tanácshoz tartozó társközségekben közös választási elnökség alakul.

27. § (1) A választási szervnek csak választópolgár lehet a tagja.

(2) Az országgyűlési képviselőjelölt és a tanácstagjelölt nem lehet tagja annak a választási szervnek, amelynek működési területén jelölték.

(3) A választási szerv a működésének tartama alatt hatóságnak, a választási szerv tagja hivatalos személynek minősül.

28. § (1) Az Országos Választási Elnökség tizenegy, a választási elnökség és a szavazatszedő bizottság öt tagból áll. A választási szerv az alakuló ülésén tagjai közül elnököt és titkárt, az Országos Választási Elnökség elnökhelyettest is választ.

(2) Az Országos Választási Elnökség elnökének, elnökhelyettesének, titkárának és tagjainak nevét a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

(3) A választási elnökség elnökének, titkárának és tagjainak nevét a tanács hivatali helyiségében — az országgyűlési választókerület székhelyén működő községi vagy városi választási elnökség elnökének, titkárának és tagjainak nevét a működési területéhez tartozó községi tanács hivatali helyiségében is — közzemlére kell tenni.

29. § (1) Az Országos Választási Elnökség tagjait a Hazafias Népfront Országos Tanácsa bízza meg; tagjai – miután megbízásukat az Elnöki Tanács megerősítette – esküt tesznek az Elnöki Tanács elnöke előtt.

(2) A többi választási szerv tagjait a Hazafias Népfront illetékes bizottsága bízza meg; tagjai miután megbízásukat az illetékes tanács végrehajtó bizottsága megerősítette – esküt tesznek a tanácselnök előtt.

(3) A választási szervek tagjai a következő esküt teszik: „Esküszöm, hogy az Országos Választási Elnökségben (választási elnökségben, szavazatszedő bizottságban) feladatomat a magyar nép érdekeinek megfelelően, a törvényes rendelkezéseket megtartva, legjobb tudomásom szerint teljesítem.”

30. § (1) Ha a választási szerv tagja a feladatának ellátásában akadályozva van, a Hazafias Népfront illetékes bizottsága az adott választásban való közreműködésre helyettest bíz meg.

(2) A választási szerv tagjának megbízatása megszűnik

a) lemondással,

b) a megbízatásnak érdemtelenység miatt történő visszavonásával,

c) a választási szerv tagjának halálával,

d) a választási szervet megbízó tanácsnak az igazgatási terület megváltozása folytán bekövetkező megszűnésével.

31. § A választási szervek határozatainak érvényességéhez a tagok többségének jelenléte és a jelenlevők többségének szavazata szükséges. Szavazategyenlőség esetén az elnök, távollétében a titkár szavazata dönt.

32. § Az Országos Választási Elnökség

a) elfogadja a képviselőjelölteket, és nyilvánosságra hozza az erről szóló döntését,

b) dönt az országgyűlési választókerület székhelyén működő helyi választási elnökségnek a képviselőválasztás során végzett tevékenységével kapcsolatos kifogásról,

c) közzéteszi a választás országos eredményét,

d) pótválasztást tűz ki az országgyűlési választókerületben,

e) kiadja az országos választási listán megválasztott képviselőnek a megbízólevelet,

f) beszámol az Országgyűlésnek a választás országos lefolyásáról.

33. § A fővárosi és a megyei választási elnökség

- a) közzéteszi az országgyűlési választási hirdetményeket,
- b) megállapítja és közzéteszi a fővárosi és a megyei tanácstagok választásának eredményét,
- c) közreműködik a helyi tanácsi választás eredményének megállapításában,
- d) dönt a helyi választási elnökség olyan intézkedése elleni kifogásról, amelyet a tanácstagjelölt el nem fogadása miatt emeltek,
- e) beszámol a fővárosi, megyei tanácsnak a választás fővárosi, megyei lefolyásáról.

34. § A községi, városi, fővárosi kerületi (továbbiakban együtt: helyi) választási elnökség

- a) dönt a tanácstagjelöltek elfogadásáról, nyilvántartásba veszi és közzéteszi a jelöltek nevét,
- b) elbírálja a jelölőgyűlés lefolytatásával kapcsolatban emelt kifogást,
- c) gondoskodik a tanácsi választási hirdetmények elkészítéséről és közzétételéről, továbbá az elfogadott jelöltek nevének a szavazólapokon való feltüntetéséről,
- d) megállapítja és nyilvántartja a tanácsi választókerületek választási eredményét,
- e) elbírálja azt a kifogást, amelyet a szavazatszedő bizottságnak a szavazás tartama alatt tett intézkedése vagy a tanácsi választásnál a szavazás eredményével kapcsolatos határozata ellen emeltek,
- f) megállapítja a tanácsi választás összesített eredményét,
- g) pótválasztást tűz ki,
- h) kiadja a megválasztott helyi tanácstagnak a megbízólevelet, illetőleg a megválasztott póttanácstagnak a megválasztásról szóló értesítést,

i) lebonyolítja a tanácstag visszahívásáról döntő szavazást,

j) beszámol a helyi tanácsnak a választás helyi lefolyásáról.

35. § Az országgyűlési választókerület székhelyén működő helyi választási elnökség – egyéb feladatai mellett –

- a) elbírálja az országgyűlési képviselői jelölőgyűlés lefolytatásával kapcsolatban emelt kifogást,
- b) elbírálja azt a kifogást, amelyet a szavazatszedő bizottságnak az országgyűlési képviselőválasztás szavazási eredményével kapcsolatos határozata ellen emeltek,

c) megállapítja az országgyűlési választókerület választási eredményét,

d) kiadja a megválasztott országgyűlési képviselőnek a megbízólevelet, illetőleg a pótképviselőnek a megválasztásáról szóló értesítést,

e) lebonyolítja az országgyűlési képviselő visszahívásáról döntő szavazást.

36. § A szavazatszedő bizottság

a) átveszi a szavazáshoz szükséges nyomtatványokat,

b) levezeti a szavazást, gondoskodik a szavazás törvényességéről és zavartalanságáról,

c) megállapítja a szavazókörben a szavazás eredményét,

d) továbbítja a szavazási jegyzőkönyvet a helyi választási elnökséghez.

VII. fejezet

A jelölés

37. § (1) A jelölőgyűléseket a Hazafias Népfront bizottságai szervezik a Hazafias Népfrontba tömörült politikai, társadalmi, érdekképviselői szervek bevonásával.

(2) A jelöltekre javaslatot tehetnek a jelölőgyűléseken a Hazafias Népfront szervei, a politikai, társadalmi, érdekképviselői szervek, a munkahelyek dolgozóinak képviselői és bármely választópolgár.

38. § (1) Az országgyűlési képviselő jelölése céljából választókerületenként két vagy több jelölőgyűlést kell tartani.

(2) A korábbi jelölőgyűlésen elhangzott valamennyi javaslatot — ha a javasolt személy ott szavazatot kapott — a későbbi jelölőgyűlésen is szavazásra kell feltenni. A már megtartott jelölőgyűlést azonban nem kell újból összehívni, ha a későbbi jelölőgyűlésen újabb jelöltet fogadtak el.

39. § (1) A helyi tanács tagjának jelölése céljából választókerületenként jelölőgyűlést kell tartani.

(2) Az olyan községben, ahol a lakosok száma ötszáznál nem több, a választókerületek jelöltjei összevont jelölőgyűlésen is jelölhetők.

40. § (1) A jelölés nyílt szavazással történik. A jelöltekre vonatkozó javaslatokat — elhangzásuk sorrendjében — egyenként kell szavazásra bocsátani.

(2) A jelölógyűlésen részt vevő választópolgár több személyre is szavazhat.

41. § (1) A jelölógyűlésről jegyzőkönyvet kell készíteni, amely tartalmazza a gyűlés helyét, idejét, a jelenlevők számát, a jelöltek személyi adatait és az egyes jelöltekre adott szavazatok számát. A jegyzőkönyvet a jelölógyűlés elnökségének elnöke és az általa kijelölt két tagja írja alá.

(2) A jelölógyűlés elnöksége a jegyzőkönyvet országgyűlési képviselőjelölt esetén a Hazafias Népfront fővárosi, illetőleg megyei bizottságához, tanácstagjelölt esetén a Hazafias Népfront helyi bizottságához küldi meg.

42. § (1) A jelölógyűlés lefolytatásával kapcsolatban bármely választópolgár kifogást emelhet.

(2) A kifogást a jelölógyűlés megtartásától számított három napon belül a helyi választási elnökséghez, országgyűlési képviselő jelölése esetén a választókerület székhelyén működő helyi választási elnökséghez lehet benyújtani. Az illetékes választási szerv a kifogást haladéktalanul elbírálja, és véglegesen határoz.

43. § (1) A Hazafias Népfront fővárosi és megyei bizottsága az országgyűlési képviselőjelöltek névsorát a választás napja előtt legalább húsz nappal megküldi a Hazafias Népfront Országos Tanácsának.

(2) A Hazafias Népfront Országos Tanácsa az országgyűlési képviselőjelöltek névsorát az Országos Választási Elnökséghez nyújtja be. Ugyanazt a személyt csak egy országgyűlési választókerületben lehet jelöltként bejelenteni. Nem jelölhető országgyűlési választókerületben az, akit az országos választási listán jelöltek.

(3) A bejelentést írásban kell megtenni, és csatolni kell hozzá a képviselőjelöltek nyilatkozatát arról, hogy a Hazafias Népfront programját és a jelölést elfogadják.

44. § (1) Ha a jelölés megfelel a törvényes követelményeknek, a képviselőjelöltet az Országos Választási Elnökség elfogadja.

(2) Ha nincs két elfogadott jelölt a választókerületben, hét napon belül új jelölógyűlést kell tartani.

(3) Az Országos Választási Elnökség az elfogadott jelöltek névsorát a fővárosi, illetőleg megyei választási elnökségnek küldi meg, amely arról a Hazafias Népfront fővárosi, illetőleg megyei bizottságát és az illetékes országgyűlési választókerület székhelyén működő helyi választási elnökséget értesíti.

(4) A fővárosi, illetőleg a megyei választási elnökség az országgyűlési képviselőjelöltek nevét és foglalkozását a választás napja előtt legalább tíz nappal közzéteszi.

45. § (1) A tanácstagi jelölőgyűléseken jelölt személyeket a Hazafias Népfront helyi bizottsága a választás napja előtt legalább húsz nappal bejelenti a helyi választási elnökségnek. Ugyanazt a személyt csak egy helyi tanácsai választókerületben lehet jelöltként bejelenteni.

(2) A bejelentéshez csatolni kell a jelöltek nyilatkozatát arról, hogy a Hazafias Népfront programját és a jelölést elfogadják.

46. § (1) A helyi választási elnökség a jelöltek elfogadásáról a bejelentés napján dönt, és döntéséről haladéktalanul értesíti a Hazafias Népfront helyi bizottságát.

(2) Ha a helyi választási elnökség a jelöltet nem fogadta el, mert a jelölés nem felel meg a törvényes követelményeknek, a Hazafias Népfront helyi bizottsága három napon belül kifogást emelhet a fővárosi, illetőleg a megyei választási elnökségnél, amely a kifogást haladéktalanul elbírálja, és véglegesen határoz.

(3) Ha nincs két elfogadott jelölt a választókerületben, hét napon belül új jelölőgyűlést kell tartani.

(4) A tanácstagjelöltek nevét és foglalkozását – a választás napja előtt legalább tíz nappal – a helyi választási elnökség közzéteszi.

47. § (1) Az országos választási listán az országgyűlési választókerületek mintegy tíz százalékának megfelelő számú képviselőt jelölnek.

(2) Az országos választási listán a Hazafias Népfront Országos Tanácsa annyi jelöltet állít, ahány képviselőt lehet választani.

48. § (1) A Hazafias Népfront Országos Tanácsa az országos listán induló képviselőjelöltek névjegyzékét a választás napja előtt legalább harminc nappal – a jelölés benyújtására vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával – az Országos Választási Elnökséghez nyújtja be.

(2) Az Országos Választási Elnökség az országos listán elfogadott jelöltek névsorát megküldi a Hazafias Népfront Országos Tanácsának, és a választás napja előtt legalább tíz nappal közzéteszi.

49. § (1) A választás napja előtt legalább tíz nappal a helyi választási elnökség választási hirdetményt tesz közzé.

(2) A választási hirdetményben közzé kell tenni a választás napját, a szavazás kezdetének és befejezésének időpontját, a szavazókörök sor-számát és területi beosztását, a szavazóhelyiségek megjelölését, továbbá azt, hogy az egyes szavazókörökben mely választókerületek választói szavaznak. A hirdetményben a választók figyelmét fel kell hívni arra, hogy a szavazáskor személyi igazolványukat mutassák be.

50. § (1) Szavazni a megfelelő szavazókörben lehet. A szavazatszedő bizottságnak legalább két tagja az egészségi állapota vagy idős kora miatt mozgásában gátolt választópolgárt — kérésére, szavazásának lehetővé tétele végett — felkeresi.

(2) Szavazni a szavazás napján 6 órától 18 óráig lehet.

(3) A szavazatszedő bizottság a szavazást 18 óra előtt befejezettnek nyilváníthatja, ha a választók nyilvántartásába felvett valamennyi választópolgár szavazott.

(4) Ha a helyi körülmények indokolják, a helyi választási elnökség elrendelheti, hogy a szavazás 5 órakor kezdődjék, a szavazatszedő bizottság pedig elrendelheti, hogy a szavazás 19 óráig tartson.

(5) A fővárosi kerületekben, a városokban, valamint az üdülőhelynek minősített és a turistaforgalmú községekben — az igazolással történő szavazás érdekében — a helyi választási elnökség kijelöl egy szavazókört, ahol a szavazás akkor is 18 óráig tart, ha a választók nyilvántartásába felvett valamennyi választópolgár szavazott. A megyei választási elnökség állapítja meg, hogy e szabály alkalmazása szempontjából melyik község minősül üdülőhelynek, illetőleg turistaforgalmú helynek.

51. § (1) Minden szavazóhelyiségben — a szavazás titkossága érdekében — legalább két szavazófülkét kell kialakítani. A szavazás titkosságát az 50. § (1) bekezdésének utolsó mondata szerint történő szavazás esetén is biztosítani kell.

(2) Minden szavazóhelyiségben a szavazás céljára két vagy több urnát kell felállítani. Az urnákat úgy kell lezárni, hogy azokból a zár felnyitása, a pecsét feltörése vagy az urna szétszedése nélkül ne lehessen szavazólapot eltávolítani.

(3) A szavazatszedő bizottság az urnák állapotát a szavazás megkezdése előtt megvizsgálja, és a vizsgálat eredményét feltünteti a szavazási jegyzőkönyvben.

52. § (1) A szavazatszedő bizottság elnöke felelős azért, hogy a szavazás napján a szavazóhelyiségben és környékén a rendet fenntartsák.

(2) A szavazatszedő bizottság elnökének a rend fenntartására tett intézkedése mindenkire kötelező.

(3) A szavazás ideje alatt a szavazóhelyiségben nem szabad választási agitációt kifejtteni.

(4) A szavazóhelyiségben az Országos Választási Elnökségnek az illetékes választási elnökségeknek és a szavazatszedő bizottságnak a tagjain, az e szervezetekhez beosztott dolgozókon, a Hazafias Népfront és a sajtó igazolással ellátott megbízottain kívül senki sem tartózkodhat hosszabb ideig, mint amennyi a szavazáshoz szükséges.

53. § (1) Szavazni a hivatalos szavazólapokkal lehet.

(2) A szavazólapon a választókerület száma és — ábécé sorrendben — a nyilvántartásba vett jelöltek neve van feltüntetve.

54. § (1) A választópolgárok érkezésük sorrendjében szavaznak. Az szavazhat, aki a választókerületben a választók nyilvántartásában szerepel.

(2) A szavazatszedő bizottság megállapítja a szavazó személyazonosságát és azt, hogy a választók nyilvántartásában szerepel-e.

(3) A szavazatszedő bizottság visszautasítja azt a választópolgárt, aki nem tudja személyazonosságát megfelelően igazolni. A visszautasítottokról a bizottság elnöke jegyzéket vezet. A visszautasított választópolgár is szavazhat, ha a szavazás lezárása előtt a személyazonosságát igazolja.

(4) Ha a szavazásnak nincs akadálya, a bizottság elnöke átadja a szavazónak a szavazólapokat, és szükség esetén megmagyarázza a szavazás módját.

55. § (1) Érvénytelen a szavazat, amelyet nem a hivatalos szavazólapon adtak le, vagy amelyből nem lehet megállapítani, hogy a szavazó kire szavazott.

(2) Az országgyűlési és a tanácsai választókerületben az a szavazat is érvénytelen, amelyen a választópolgár egynél több jelölt nevét hagyta meg.

(3) A szavazat érvényességéről a szavazatszedő bizottság véglegesen határoz.

56. § (1) A szavazás a szavazófülkében történik, ezután a szavazó az elhatározását tartalmazó szavazólapokat borítékba teszi, és a szavazatszedő bizottság előtt az urnába helyezi.

(2) A szavazás ideje alatt csak a szavazó tartózkodhat a szavazófülkében. Az a szavazó azonban, aki nem tud olvasni, vagy akit testi fogyatékosága akadályoz a szavazásban, más választópolgár segítségét veheti igénybe.

(3) A szavazás megtörténtét a szavazatszedő bizottság feltünteti a választók nyilvántartásában.

57. § (1) A helyi választási elnökségnél kifogást lehet emelni a szavazatszedő bizottságnak a szavazás ideje alatt hozott határozata vagy intézkedése ellen, továbbá helyi tanács tag választása esetén a szavazás eredményének megállapításával kapcsolatban.

(2) Országgyűlési képviselőválasztás esetén az országgyűlési választókerület székhelyén működő helyi választási elnöknel lehet kifogást emelni a szavazatszedő bizottság olyan határozata ellen, amely a szavazás eredményének megállapításával kapcsolatos.

(3) A kifogást az illetékes választási elnökség haladéktalanul elbírálja, és véglegesen határoz.

58. § (1) A szavazásra meghatározott idő elteltével a szavazatszedő bizottság elnöke a szavazóhelyiséget bezárja. Azok a választópolgárok, akik a szavazóhelyiségben vagy az előtérben tartózkodnak, még szavazhatnak. Ezután a szavazatszedő bizottság a szavazást lezárja.

(2) A szavazás lezárása után szavazatot nem szabad elfogadni.

59. § (1) A szavazás lezárása után a szavazatszedő bizottság felbontja az urnákat, szétválogatja az urnába helyezett szavazólapokat, számukat összehasonlítja a választók nyilvántartásában megjelölt szavazók számával, majd összeszámolja a leadott érvényes és érvénytelen szavazatokat.

(2) A szavazatok összeszámolása alatt a szavazóhelyiségben a szavazatszedő bizottság tagjain kívül csak az Országos Választási Elnökségnek és az illetékes választási elnökségnek a tagjai, az e szervekhez beosztott dolgozók, továbbá a Hazafias Népfront és a sajtó igazolással ellátott megbízottai tartózkodhatnak.

60. § (1) A szavazatszedő bizottság a szavazásról és a szavazatok összeszámolásáról választókerületenként két példányban jegyzőkönyvet készít, amelyet tagjai aláírnak.

(2) A szavazási jegyzőkönyvben fel kell tüntetni

- a) a szavazás helyét és napját,
- b) a szavazókör és a választókerület sorszámát, a szavazatszedő bizottság tagjainak nevét,
- c) az urnák felnyitásának a tényét és eredményét,
- d) a szavazás kezdetének és befejezésének időpontját,
- e) a nyilvántartásba felvett választópolgárok számát,
- f) a leadott összes szavazat számát.
- g) az érvényes és érvénytelen szavazatok számát,
- h) az egyes jelöltekre leadott szavazatok számát külön-külön,
- i) azoknak a szavazólapoknak a számát, amelyeken valamennyi jelölt nevét törölték,
- j) a visszautasított választópolgárok számát,
- k) a szavazás közben előfordult fontosabb eseményeket, a szavazatszedő bizottsághoz benyújtott kifogások rövid leírását és a hozott határozatokat.

(3) A szavazási jegyzőkönyvben az országos választási listával kapcsolatban külön-külön fel kell tüntetni:

- a) a nyilvántartásba felvett választópolgárok számát,
- b) a leadott összes szavazatok számát,
- c) az érvényes és érvénytelen szavazatok számát,
- d) az egyes jelöltek ellen leadott szavazatok számát.

61. § (1) A jegyzőkönyv aláírása után a szavazatszedő bizottság elnöke a jegyzőkönyv egy példányát azonnal elküldi a helyi választási elnökségnek.

(2) A jegyzőkönyv másik példányát, a felhasznált és felhasználatlan szavazólapokat, a választók nyilvántartását és a többi választási iratot megőrzésre, lepecsételt csomagban a helyi tanács végrehajtó bizottságához kell megküldeni.

62. § (1) A szavazatszedő bizottságok által megküldött jegyzőkönyvek alapján az országgyűlési választókerület székhelyén működő helyi választási elnökség megállapítja az országgyűlési választókerületek, az illetékes helyi választási elnökség pedig a tanács választókerületnek a választási eredményét.

(2) A választókerület választási eredményének a megállapításánál az illetékes választási elnökség tagjain kívül csak az Országos Választási Elnökségnek és az illetékes fővárosi, megyei választási elnökségnek a tagjai, az e szervekhez beosztott dolgozók, továbbá a Hazafias Népfront és a sajtó igazolással ellátott megbízottai lehetnek jelen.

63. § (1) A választókerület választási eredményének megállapításáról jegyzőkönyvet kell készíteni, amelyet a választási elnökség tagjai aláírnak.

(2) A választási jegyzőkönyvben fel kell tüntetni

a) a választás napját,

b) a választási elnökség megjelölését és tagjainak nevét,

c) a 60. § (2) bekezdésének e) – j) pontjában feltüntetett adatokat,

d) az esetleges kifogások rövid leírását és a hozott határozatokat,

e) a választókerületben megválasztott országgyűlési képviselő, illetőleg tanácsstag, továbbá a pótképviselő, illetőleg póttanácsstag nevét.

64. § (1) Az országgyűlési választókerület székhelyén működő helyi választási elnökség a választási jegyzőkönyvet azonnal megküldi a fővárosi, illetőleg a megyei választási elnökségnek.

(2) A fővárosi, illetőleg a megyei választási elnökség a választási jegyzőkönyvek alapján az országos választási listára történt szavazás eredményét összesíti, és azt, valamint az egyes országgyűlési választókerületek szavazási eredményéről készült választási jegyzőkönyveket megküldi az Országos Választási Elnökségnek.

65. § (1) A választás országos eredményét az Országos Választási Elnökség állapítja meg és teszi közzé.

(2) A megbízólevelet a választókerületben megválasztott képviselőnek az országgyűlési választókerület székhelyén működő helyi választási elnökség, az országos választási listán megválasztott képviselőnek az Országos Választási Elnökség adja át.

(3) Az országgyűlési képviselő megválasztásának érvényességéről – kifogás esetén – az Országgyűlés határoz.

66. § (1) A helyi választási elnökség – a választókerületi választási jegyzőkönyvek alapján – a területére vonatkozóan megállapítja a tanácsstagok választásának eredményét, és erről jegyzőkönyvet készít, amelyet a választási elnökség tagjai aláírnak.

(2) A jegyzőkönyvben fel kell tüntetni

a) a választás napját,

b) a választási elnökség tagjainak nevét,

c) a nyilvántartásba vett választópolgárok számát,

d) a leadott összes szavazatok számát,

e) az érvényes és érvénytelen szavazatok számát,

f) a választókerületek jelöltjeire leadott szavazatok számát,

- g) azoknak a szavazólapoknak a számát, amelyeken valamennyi jelölt nevét törölték,
- h) a visszautasított választópolgárok számát,
- i) a megválasztott tanácsstagok és póttanácsstagok számát,
- j) azoknak a választókerületeknek a számát, amelyekben pótválasztást kell tartani.

(3) A jegyzőkönyvet és a többi választási iratot az illetékes helyi tanács végrehajtó bizottságának kell átadni.

67. § (1) A fővárosi és a megyei választási elnökség a helyi választási elnökségek jegyzőkönyvei alapján megállapítja a működési területére vonatkozóan a tanácsstagok választásának összesített végeredményét, és erről két példányban jegyzőkönyvet készít, amelyet a tagjai aláírnak.

(2) A fővárosi és a megyei választási elnökség az összesített végeredményről szóló jegyzőkönyv egyik példányát azonnal továbbítja az Országos Választási Elnökségnek, a másik példányát — a beérkezett jegyzőkönyvekkel együtt — a fővárosi, illetőleg a megyei tanács végrehajtó bizottságának adja át.

IX. fejezet

A pótválasztás és az időközi választás

68. § A pótválasztásra és az időközi választásra e törvény rendelkezéseit azokkal az eltérésekkel kell alkalmazni, amelyeket ez a fejezet állapít meg.

69. § (1) Ha valamelyik választókerületben nem szavazott az összes választópolgárnak több mint a fele, vagy egyik jelölt sem kapott az érvényes szavazatok felénél több szavazatot, az illetékes választási elnökség pótválasztást tűz ki, amelyet az első választástól számított tizenöt napon belül kell megtartani.

(2) A pótválasztáson új jelölteket is lehet állítani.

(3) A pótválasztáson az lesz a megválasztott képviselő, illetőleg tanácsstag, aki a legtöbb szavazatot kapta.

70. § (1) Ha valamelyik országgyűlési, illetőleg tanácsai választókerület országgyűlési képviselő, illetőleg tanácsstag nélkül marad, és a választókerületnek megválasztott pótképviselője, illetőleg póttanács-tagja van, ők lépnek a megüresedett tisztségekbe. Ilyenkor részükre az országgyűlési képviselői, illetőleg tanácstagi megbízólevelet át kell adni.

(2) Ha az (1) bekezdésben említett választókerületnek nincs pótképviselője vagy póttanácstagja, az Országgyűlés, illetőleg a tanács megbízatásának idejére új képviselőt, illetőleg tanácstagot kell választani (időközi választás).

(3) Időközi választást kell tartani akkor is, ha területváltozás következtében új tanács alakul, és az Elnöki Tanács az igazgatási egység területén választást rendel el.

(4) Ha a tanácsot az Elnöki Tanács felosztatja, egyúttal új tanács választását tűzi ki.

(5) A (2), (3) és (4) bekezdés alapján megválasztott tanács megbízatása a következő általános választásig tart.

71. § (1) Az időközi választás szükségességének [70. § (2) bek.] felmerülésétől számított hatvan napon belül az időközi választás kiírására javaslatot tesz:

a) országgyűlési képviselőválasztás esetén a fővárosi, illetőleg a megyei tanács végrehajtó bizottsága – a Hazafias Népfront Országos Tanácsa útján – az Elnöki Tanácshoz,

b) helyi tanács tag választása esetén a helyi tanács végrehajtó bizottsága a fővárosi, illetőleg a megyei tanácshoz.

(2) Az időközi választás napját országgyűlési képviselőválasztás esetén az Elnöki Tanács, helyi tanács tag választása esetén a fővárosi, illetőleg a megyei tanács határozza meg.

(3) Időközi választást szükség szerint évente általában egyszer kell tartani.

(4) Az országgyűlési képviselők és a helyi tanács tagok időközi választását ugyanazon a napon kell megtartani. Ebben az esetben a fővárosi, illetőleg a megyei tanács végrehajtó bizottsága állapítja meg, hogy mely helyi választókerületekben kell időközi választást tartani.

72. § (1) Az időközi választást országgyűlési képviselő esetén az Elnöki Tanács, helyi tanács tag esetén a fővárosi, illetőleg a megyei tanács a választás napja előtt legalább negyvenöt nappal tűzi ki.

(2) Az időközi választás kitűzését követő tíz napon belül közzé kell tenni azoknak a választókerületeknek a területi beosztását, amelyekben választást tartanak.

73. § (1) A választók nyilvántartását legalább tizenöt nappal az időközi választás napja előtt három napra közszemlére kell tenni a tanács hivatalos helyiségében.

(2) Az időközi választás napja előtt legalább tíz nappal jelenti be az

országgyűlési választókerület jelöltjeit a Hazafias Népfront Országos Tanácsa az Országos Választási Elnökséghez, a helyi tanács választókerület jelöltjeit pedig a Hazafias Népfront helyi bizottsága a helyi választási elnökséghez.

(3) Az időközi választás napját, a szavazás kezdetének és befejezésének időpontját, a szavazókörök sorszámát és területi beosztását, a szavazóhelyiségek megjelölését hirdetménnyel vagy egyéb módon, legkésőbb a választás napja előtt öt nappal kell közölni a választókkal. Ezzel egyidejűleg a lakosság tudomására kell hozni a jelöltek nevét és foglalkozását.

(4) Az időközi választás előkészítésével és lebonyolításával kapcsolatos — e fejezetben nem említett — határidőket a fővárosi, illetőleg a megyei tanács végrehajtó bizottsága állapítja meg.

X. fejezet

A visszahívás

74. § (1) Az illetékes választási elnökség az érintett személyt és az érintett választópolgárokat tájékoztatja a visszahívási javaslatról és annak okairól.

(2) Az Elnöki Tanács, illetőleg a helyi tanács a visszahívási javaslat alapján — a javaslatnak az érintett személlyel való közlését, illetőleg az érintett állampolgárok tájékoztatását követő harminc nap eltelte utáni időpontra — kitűzi a visszahívásról döntő szavazás napját.

75. § (1) A szavazást az illetékes választási elnökség szervezi meg, és az eredményéről jegyzőkönyvet készít, amelyet az Országgyűlésnek, illetőleg a helyi tanácsnak küld meg.

(2) A visszahíváshoz a választópolgárok több mint a felének a szavazásban való részvétele és az szükséges, hogy az érvényesen szavazóknak több mint a fele a visszahívás mellett döntsön.

76. § (1) Ha a helyi tanács működési területéhez tartozó valamelyik választókerület egész területét más helyi tanács működési területéhez csatolják, a választókerület tanácstagja annak a helyi tanácsnak lesz a tagja, amelyikhez a választókerületét átcsatolták.

(2) Ha a választókerületnek egy részét csatolják át más helyi tanács működési területéhez, az ezt elrendelő szerv dönt arról, hogy a választókerület tanácstagja az eredeti választókerület területének átcsatolt vagy át nem csatolt részében — mint önálló választókerületben — lesz-e helyi tanácstag.

(3) A területátcsatolást elrendelő szerv dönt arról, hogy az eredeti választókerület területének tanácstag nélkül maradó részén — mint új önálló választókerületben — választást kell-e tartani, vagy ezt a területet a szomszédos tanácstag választókerületéhez kell-e csatolni.

77. § (1) Ha a várost vagy községet más megyéhez csatolják, a városi, illetőleg községi tanács által választott megyei tanácstag annak a megyei tanácsnak lesz a tagja, amelyikhez a várost, illetőleg a községet átcsatolták. Ez megfelelően irányadó akkor is, ha az átcsatolás a főváros és a megye között történt.

(2) Ha több községi tanács együtt választott egy megyei tanács-tagot, az egyik községnek más megyéhez való átcsatolása esetén az átcsatolást elrendelő szerv dönt arról, hogy a megválasztott tanácstag a továbbiakban melyik megyei tanácsnak lesz a tagja.

78. § (1) Ha területváltozás következtében új tanács alakul, vagy a tanács megszűnik, az Elnöki Tanács határoz arról, hogy az igazgatási egység területén helyi, illetőleg fővárosi vagy megyei tanácstagválasztást kell-e tartani, vagy pedig a tanács a (2) bekezdés alapján alakul-e meg.

(2) Ha az (1) bekezdés alapján nem kell választást tartani, a tanács-tagok a megalakuló új tanácsnak, illetőleg annak a tanácsnak lesznek a tagjai, amelynek területéhez a választókerületüket, illetőleg a helyi tanács területét átcsatolták. A fővárosi és a megyei tanácstag megtartja a megbízatását.

(3) Ha új helyi tanács alakulása esetén nem kell tanácsválasztást tartani, az új tanács első ülését — a területváltozást követő tizenöt

napon belül — a fővárosi, illetőleg a megyei tanács végrehajtó bizottsága hívja össze.

(4) Az e § szerinti eljárással az igazgatási terület megváltozása által érintett tanácsok tagjainak száma — a következő általános választásig — az e törvényben meghatározott kerettől eltérhet.

79. § (1) Ha a tanácsai választókerületek területe módosul, az érintett országgyűlési választókerületek területe külön intézkedés nélkül megváltozik.

(2) Ha az országgyűlési választókerület területének jelentős részét átcsatolják, az Elnöki Tanács a 78. § szerint jár el.

XII. fejezet

A fővárosi és a megyei tanácstagok választása

80. § (1) A fővárosi tanácsba legfeljebb százötvenegy tanácstagot, a megyei tanácsba pedig — a lakosság és a helyi tanácsok számához igazodóan — legfeljebb százegy tanácstagot lehet választani.

(2) A fővárosi és a megyei tanácstagok számát — az (1) bekezdésben foglalt keretek között — az Elnöki Tanács állapítja meg. A helyi tanács a fővárosi, illetőleg a megyei tanács által megállapított számú fővárosi, megyei tanácstagot választ. Több községi tanács együtt is választhat egy megyei tanácstagot.

(3) A fővárosi és a megyei tanácstagokat a helyi tanácsok tagjainak megválasztását követő harminc napon belül, általában a helyi tanács alakuló ülésén kell megválasztani.

81. § (1) A jelöltre a Hazafias Népfront fővárosi, illetőleg megyei bizottsága tesz javaslatot, de saját tanácsának tagjai közül javaslatot tehet a helyi tanács bármely tagja is. A helyi tanácsok a fővárosi és a megyei tanácsba több jelöltet is állíthatnak, mint ahány tanácstagot választanak.

(2) Fővárosi, illetőleg megyei tanácstagjelölt az lesz, aki a jelölő tanácsülésen megjelent helyi tanácstagok egyharmadának szavazatát megkapta, továbbá a Hazafias Népfront programját és a jelölést elfogadja.

(3) A jelölés nyílt szavazással történik.

82. § (1) Ha egy helyi tanács több megyei tanácstagot választ és a helyi tanácstagok számának felénél több szavazatot több jelölt is

kapott, mint ahány tanácstagot a helyi tanács megválaszthat, a fővárosi, illetőleg a megyei tanács tagjai azok lesznek, akik a legtöbb szavazatot kapták.

(2) Ha több községi tanács együtt választ egy megyei tanácstagot, minden községi tanácsnál külön szavaznak. A választás eredményét úgy kell megállapítani, hogy valamennyi szavazatot össze kell adni, és az egyes jelöltekre adott összes szavazat számát kell az érintett helyi tanácstagok együttes számához viszonyítani.

83. § (1) A megválasztott fővárosi és megyei tanácstag részére a megbízólevelet a helyi tanács elnöke adja ki.

(2) A több községi tanács által együtt választott megyei tanácstag részére a megbízólevelet a tanácstag lakóhelye szerinti — ha pedig a tanácstag nem valamelyik említett községben lakik, a megyei választási elnökség által kijelölt — községi tanácselnök adja ki.

84. § (1) Ha a megválasztáshoz szükséges szavazatot nem kapta meg annyi jelölt, mint ahány fővárosi, illetőleg megyei tanácstagot kell választani, a hiányzó tanácstag megválasztására új szavazást kell elrendelni. Ilyenkor új jelölt is állítható. Az ismételt szavazást haladéktalanul, de legkésőbb az első választástól számított nyolc napon belül meg kell tartani.

(2) A fővárosi és a megyei tanácstag helyének megüresedése esetén az időközi választást a legközelebbi tanácsülésen, de legkésőbb a megüresedéstől számított hat hónapon belül e fejezetben foglalt szabályok megfelelő alkalmazásával kell megtartani.

85. § (1) A fővárosi és a megyei tanácstag visszahívására a fővárosi, illetőleg a megyei tanács végrehajtó bizottsága, a Hazafias Népfront fővárosi, illetőleg megye ibizottsága vagy a tanácstagot megválasztó helyi tanács bármely tagja tehet javaslatot.

(2) A tanácstag visszahívásáról az öt megválasztó tanács — a választási szabályokat megfelelően alkalmazva — dönt.

XIII. fejezet *Záró rendelkezések*

86. § (1) Az Országgyűlés és a tanácsok megbízatása az országgyűlési képviselőknek, illetőleg a tanácstagoknak a megválasztásától számított öt évre szól.

(2) Az Országgyűlés, illetőleg a tanácsok megbízatásának lejártától számított három hónapon belül választást kell tartani.

(3) Az országgyűlési képviselők és a tanácstagok választását az Elnöki Tanács legalább kilencven nappal a választás napja előtt tűzi ki.

87. § (1) A tanács végrehajtó bizottsága gondoskodik arról, hogy a választás előkészítésében és lebonyolításában közreműködő dolgozók, továbbá a választáshoz szükséges helyiségek, felszerelések, nyomtatványok és szavazólapok a választási elnökségnek és a szavazatszedő bizottságnak a rendelkezésére álljanak.

(2) A választáshoz szükséges nyomtatványok mintáját és előállításuk módját az Országos Választási Elnökség szabályozza.

88. § (1) A választással, a választók nyilvántartásával és a választójogosultsággal kapcsolatos államigazgatási és bírósági eljárás illetékmentes.

(2) A választással összefüggő dologi és személyi kiadások az államot terhelik.

89. § (1) Ez a törvény az 1985. évi általános választás kitűzésének napján lép hatályba, végrehajtásáról az Elnöki Tanács, a Minisztertanács és az Országos Választási Elnökség gondoskodik.

(2) E törvény hatálybalépésével egyidejűleg hatályát veszti:

az országgyűlési képviselők és a tanácstagok választásáról szóló 1966. évi III. törvény és a módosításáról szóló 1970. évi III. törvény,

az Alkotmány egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1975. évi I. törvény 2. §-ának első bekezdése,

az új (időközi) választásokról, valamint az országgyűlési képviselők és a tanácstagok jogi helyzetének igazgatási területváltozás esetén történő rendezéséről szóló 1967. évi 35. számú törvényerejű rendelet és a módosításáról szóló 1971. évi 26. számú törvényerejű rendelet,

az országgyűlési képviselők és a tanácstagok 1980. évi általános választásáról szóló 10/1980. (IV. 3.) MT számú rendelet.



B 10,337 (3)

80,- Ft